



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

LÁZARO DANILO DE ARAÚJO CAETANO

**ATIVISMO INSTITUCIONAL EM TORNO DOS INSTRUMENTOS DE AÇÃO
PÚBLICA: os critérios de inclusão racial no serviço público federal**

Brasília – DF
2017

LÁZARO DANILO DE ARAÚJO CAETANO

**ATIVISMO INSTITUCIONAL EM TORNO DOS INSTRUMENTOS DE AÇÃO
PÚBLICA: os critérios de inclusão racial no serviço público federal**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Fernanda Natasha
Bravo Cruz

Brasília – DF
2017

LÁZARO DANILO DE ARAÚJO CAETANO

**ATIVISMO INSTITUCIONAL EM TORNO DOS INSTRUMENTOS DE AÇÃO
PÚBLICA: os critérios de inclusão racial no serviço público federal**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de
Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

LÁZARO DANILO DE ARAÚJO CAETANO

Dr.^a Fernanda Natasha Bravo Cruz
Professora-Orientadora

Dr.^a Ângela Vieira Neves
Professora-Examinadora

Dr.^a Doriana Daroit
Professora-Examinadora

Brasília, 28 de novembro de 2017

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ca Caetano, Lázaro Danilo de Araújo
 ATIVISMO INSTITUCIONAL EM TORNO DOS INSTRUMENTOS DE AÇÃO
 PÚBLICA: os critérios de inclusão racial no serviço público
 federal / Lázaro Danilo de Araújo Caetano; orientador
 Fernanda Natasha Bravo Cruz. -- Brasília, 2017.
 87 p.

 Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
 Universidade de Brasília, 2017.

 1. Lei de Cotas no serviço público. 2. Ativismo
 Institucional. 3. Instrumentos de ação pública. 4. Racismo.
 5. Ações Afirmativas. I. Cruz, Fernanda Natasha Bravo ,
 orient. II. Título.

Dedico a todos os pretos, a todos os pardos e a todos que estão envolvidos na luta para diversificar os espaços de poder. Especialmente, dedico a minha querida avó.

AGRADECIMENTOS

Bem, talvez esta seja uma boa chance para agradecer todos aqueles que de alguma maneira, por mais singela que fosse, contribuiu no meu processo de desenvolvimento, sobretudo nesses longos e adoráveis 6, ou quase 7, anos que passei na Universidade de Brasília. Certamente, foram os anos que mais aprendi, cresci e reaprendi. Anos decisivos em minha vida e tenho medo de pensar em quem eu seria hoje se não tivesse passado por tudo que passei nesse lugar.

Começarei agradecendo da maneira mais tradicional possível. Como de costume, toda manhã, sempre faço meus agradecimentos a Deus, o que eu costumo “apelidar” de Mãe Natureza. Porque tenho para mim que Ele ou Ela é minha fonte de energia, por todos esses processos que passei, pelo estresse, dores no corpo e minha insistente dor no cotovelo que a qualquer momento parecia querer colocar um fim nesta pesquisa. As dores nós aguentamos, porque sabemos que ao final da caminhada, nos tornaremos mais fortes. Eu me tornei!

A minha querida mãe, Marluce, você me deu o melhor presente que eu poderia ganhar em toda minha vida: uma mesa (escrivania). Sério! Você captou o que eu precisava, talvez por odiar ver meus livros esparramados na mesa da cozinha, talvez simplesmente por achar que a mesa da cozinha não seria o local ideal para estudar. Hoje passo a maior parte do meu tempo usufruindo do meu presente, e foi com o uso dele que conquistei as melhores coisas na minha vida. Obrigado, eu te amo. Mesmo você ligando o som nos meus momentos de estudos.... A gente releva!

Aos membros da minha incrível família, vocês não têm noção do quanto me atrapalharam nesse processo. Mas também não têm noção do quanto vocês me ajudaram, ajudaram muito mesmo. Obrigado pela presença de vocês quase todos os domingos aqui em casa, dançando junto com minha mãe. Foram momentos em que vocês me tiram da frente do computador para me mostrarem que a vida vai além das pesquisas acadêmicas. Obrigado, vocês são perfeitos, eu agradeço imensamente à Mãe Natureza por fazer parte dessa família

As minhas queridas amigas, Angel, Amanda Délis, Amanda Ferreira, Joyce, Larissa e Myslène, por mais que eu seja alvo de retaliação nesse nosso grupo, vocês não têm noção do quão importante são nossos encontros. Agradeço também por segurarem minha onda nos momentos em que eu estava exausto e querendo chorar de cansaço. Eu chorava junto com vocês, mas eu chorava de tanto rir. Obrigado Angel por oferecer sua laje para meus estudos, obrigado Myslène, pelo celular que me emprestou, sem ele não teria feito minhas pesquisas nos

momentos em que meu computador “bugava”. Obrigado Larissa, por ceder sua casa e oferecer-nos uma comida decente para nossos encontros. Obrigado Amanda Délis, pela tentativa de me emprestar um celular e pelos seus fortes conselhos nos momentos difíceis. Joyce, obrigado pelos momentos em que escutamos um ao outro. Minha querida Amora, obrigado pelo seu amor e tudo o que você foi capaz de oferecer. Sem contar que vocês anteciparam a comemoração do meu aniversário em quase um mês. Vou considerar que foi para tentar me ajudar.

Ao meu querido Vinicius Evangelista, talvez você tenha sido meu maior incentivador, mesmo sem perceber, me incentivou tanto ao ponto de me fazer perceber o quanto eu sou capaz e até onde eu consigo ir. Obrigado minha querida Natália Jacob, sempre tentando me agradar e me acalmar, obrigado por se importar comigo e com os meus processos educacionais. Obrigado, Fernando Holanda, você esteve presente comigo em boa parte desse processo, obrigado pelo apoio, obrigado pelos momentos. Webert da Cruz, um ser de luz, obrigado pelas palavras de carinho e pelos leves sermões. Daiane Landim, sem você o caminho não teria sido o mesmo, obrigado. Agradeço aos queridos do 339. Ao pessoal da Enap, Natália, Fabiany, Ariene e Thiego, obrigado pela compreensão de vocês e pela oportunidade que me deram de integrar essa equipe tão competente. Vocês foram fundamentais para que esta pesquisa fosse viabilizada. A minha querida Roseli Faria, esta pesquisa poderia levar seu nome, toda ela foi quase baseada em você, peça fundamental em tudo que aqui escrevi.

Aos professores que marcaram a minha trajetória educacional. Quando aluno de Educação Física, obrigado Claudia Maria Goulart dos Santos, quando aluno de Comunicação Social, obrigado Elen Cristina Geraldes. Um muitíssimo obrigado a professora que me fez estar apaixonado pelo curso que agora estou, Cristina Helena Almeida de Carvalho. Obrigado, Daniel Bin, se com a Cristina percebi a paixão que tenho por este curso, com suas aulas aprendi a amar o curso. Aos meus queridos irmãos que encontrei na UnB: Léo Dias, você me acompanhou durante todo esse processo, para além disso, você ajudou a construir a minha identidade, a construir bases para me tornar mais forte, mais certo de quem sou, você me fez ser cada dia mais preto. Carrego você em meu coração. Ao meu segundo irmão, Alex, obrigado pela sua companhia, obrigado pelas conversas, pelos nossos risos na hora do jantar, obrigado pela sua frase tão confortante “Vai dar certo, amigo, confia....”, eu amo você!

Tenho uma dívida enorme com estas pessoas, sinceramente, eu não sei como agradecer-las, são elas: minha querida irmã, Amadinha, minha Lara, você foi a minha coorientadora, tem noção disso? Obrigado por me atender altas horas da madrugada para sanar minhas dúvidas. Obrigado, meu querido Leonardo Marçal, você é incrível, eu não sei o que seria de mim sem

você em toda essa correria da CGEAD. Ao querido Mateus Andrade, seu nome deveria ser “Compreensão” e seu sobrenome deveria ser “Prestativo”, também não sei o que seria de mim sem você naqueles momentos de loucura, de prazos e de entregas. Ao meu querido amigo de quase dez anos, não tenho palavras para agradecer tudo o que você fez nesse longo período, talvez a minha maior dívida seja com você, obrigado João Paulo.

A minha professora, mestra, doutora, orientadora, uma das mulheres mais inteligentes com quem pude compartilhar conhecimentos, adquirir conhecimentos e, conseqüentemente, passou a ser uma referência para mim. Minha querida Fernanda Natasha Bravo Cruz, obrigado por ter aceitado este desafio. Talvez tenha sido um desafio para nós dois, foi um processo de descobertas, de procurar caminhos para chegarmos em outros caminhos, que nos levam a outros vários caminhos.... A pesquisa parece nos causar ânsia de procurarmos, fervorosamente, por uma única resposta, e no meio desse processo chegamos facilmente à loucura ao nos depararmos com a existência de inúmeras respostas para apenas uma pergunta. Felizmente você encurtou essa trajetória, felizmente você me fez perceber que nem tudo precisa seguir a dicotomia do “sim ou não”, felizmente você despertou em mim a vontade de querer explorar os outros vários caminhos que me trarão várias outras respostas. Mas agora sem a preocupação de ficar louco. Obrigado por este excelente trabalho. Sim, excelente trabalho! Refiro-me, para além das normas, notas, critérios e formalidades dos trabalhos acadêmicos, aos processos em que você me ajudou a perceber algo mais importante: mostrou-me os caminhos para que eu pudesse me tornar capaz. E há trabalho mais excelente que capacitar alguém para enfrentar o que der e vier pela frente?

Esquecemo-nos, na maior parte das vezes, de compreendermos que estes processos são extremamente enriquecedores, nos fazem perceber o quanto somos fortes e até onde conseguimos ir. Nos faz criar e recriar modos de viver e de sobreviver, de saber dizer não e, às vezes, sim, de saber ter foco, de juntarmos forças até de onde não se tem. Parece ser exagero, mas quando se tem uma professora que te inspira, é natural fazermos valer o tempo que ela dispensa para nos ajudar. Ajuda que tem reflexos imediatos em meu desenvolvimento pessoal, educacional e profissional. Agradeço-te através do meu empenho, obrigado pelo seu tempo, Fernanda.

“Num país onde existe discriminação antinegro, a própria discriminação é a prova de que é possível identificar os negros. Senão não teria discriminação.”

Kabengele Munanga, 2012

RESUMO

Esta pesquisa objetiva apresentar as dinâmicas de construção e aplicação de critérios adotados para determinar quem pode ser beneficiário da Lei nº 12.990/2014, que objetiva a inserção de negros e negras no setor público federal por meio das cotas raciais. Tais critérios que foram viabilizados e discutidos através da Orientação Normativa nº 3/2016, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e que é o objeto desta pesquisa. A problematização gira em torno das dificuldades encontradas pelas comissões para estabelecer critérios mais ou menos padronizados para a verificação da autodeclaração de cotistas. A análise aborda elementos sociais, políticos e técnicos que colaboram para a viabilização da ON nº 3 – MP, bem como a investigação das práticas e discursos e interações dos servidores públicos que defendem a temática racial dentro dos setores da Administração Pública Federal. Conclui-se que ser negro passa a ter status de questionamento social a partir do momento em que dizer, admitir e ter traços comumente associados à população negra passa a dar direitos de acesso a bens e a serviços públicos historicamente negados à população negra.

Palavras-chave: Lei de Cotas no serviço público; Ativismo Institucional; Instrumentos de ação pública; Racismo; Ações Afirmativas;

ABSTRACT

This research aims to present the dynamics of construction and application of criteria adopted to determine who can be beneficiaries of Law no. 12.990 / 2014, which aims to include blacks and blacks in the federal public sector through racial quotas. These criteria were made feasible and discussed through Normative Guideline No. 3/2016, prepared by the Ministry of Planning, Budget and Management and which is the object of this research. The problematization of the object revolves around the reasons for the under-representation of blacks and browns in the federal public service, as well as the difficulty encountered by the commissions to establish more or less standardized criteria for verifying the self-declaration of quota holders. The construction of the analysis is based on the social, political and technical aspects that contribute to the feasibility of the NO nº 3 - MP; the investigation of the practices and discourses of public servants who defend the racial theme within the sectors of the Federal Public Administration and the understanding of the role of the actors and of their interactions in the production of the public action so that blacks and blacks are filled in the positions of the Executive Federal. It is concluded that being black becomes socially questionable from the moment that saying, admitting and having traits commonly associated with the black population gives to grant rights of access to goods and public services historically denied to the black population.

Keywords: Quotas Law in the public service; Institutional Activism; Public action instruments; Racism; Affirmative Actions;

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC- Ação Direta de Constitucionalidade
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
DAS – Direção e Assessoramento Superior
DOU – Diário Oficial da União
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
FHC – Fernando Henrique Cardoso
GT – Grupo de Trabalho
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MJC – Ministério da Justiça e Cidadania
MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPF – Ministério Público Federal
MPFDF – Ministério Público Federal do Distrito Federal e Territórios
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ON – Orientação Normativa
ONU – Organização das Nações Unidas
PNAF - Programa Nacional de Ações Afirmativas
PNPIR - Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PMDB – AP- Partido do Movimento Democrático Brasileiro - Macapá
SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
STF – Supremo Tribunal Federal
TRE – SP – tribunal regional Eleitoral - São Paulo
TRF – Tribunal Regional Federal
UNB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 REFERENCIAL	19
1.1 As formas de agir do Estado.....	19
1.2 Arranjos de instrumentos: caminhos para a instrumentação	22
1.3 Órgãos públicos: o cenário de ativismo em torno dos instrumentos	24
1.4 Interação entre atores: microcontextos e redes sociais	28
2 METODOLOGIA.....	30
3 CONTEXTUALIZAÇÃO	33
3.1 Estatística: ferramenta para a desmistificação	33
3.2 Conferência de Durban: a visibilidade para as demandas da população negra	36
3.3 As políticas de ação afirmativa: instrumentos para o desenvolvimento.....	39
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	43
4.1 Desafios dos instrumentos de ação pública: a recepção no judiciário.....	43
4.2 A autoatribuição: a complexa percepção do indivíduo em relação à cor	45
4.3 A heteroclassificação: a percepção do ser negro através do olhar externo	49
4.4 Microcontextos: a construção dos instrumentos e a transformação de servidores públicos em ativistas institucionais	58
4.5 Micromobilizações: estratégias de mobilização e difusão de discursos e de representações.....	60
4.6 Redes Sociais: a proliferação de microcontextos e da temática racial	64
4.7 Considerações da análise.....	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS	76
APÊNDICE.....	81
Apêndice A - Roteiro de Entrevista.....	82
ANEXOS	84
Anexo A - Certificado de conclusão do Curso “Diversidade e Políticas Públicas”, ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública- ENAP	85
Anexo B - Certificado de participação no “Seminário Jurídico sobre a Política de Cotas no Serviço Público: avanços e desafios”.....	86

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar as dinâmicas de construção e aplicação de critérios adotados para determinar quem pode ser beneficiário da ação afirmativa constituída pela Lei nº 12.990 de junho de 2014, que objetiva a inserção de indivíduos negros no setor público federal por meio das cotas com recorte racial. Tais critérios que foram viabilizados e discutidos através da Orientação Normativa nº 3, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de agosto de 2016, e que é o objeto desta pesquisa. Para além disso, importa saber de que forma esses processos são alavancados, debatidos e defendidos pelos atores comprometidos com a temática racial e que estão inseridos nos órgãos públicos.

A problematização do objeto gira em torno dos motivos pelos quais justificou-se a necessidade de criação de uma ação afirmativa que combatesse as formas indiretas de exclusão de negras e negros no mercado de trabalho, sobretudo uma ação governamental com a finalidade de tentar solucionar o problema da sub-representação dos pretos e pardos no serviço público federal. Definida na Exposição de Motivos (anexo I) do projeto de lei 6.738/2013, a criação da lei se baseia na existência de diferenças significativas quanto aos indicadores sociais das populações negra e branca e que essa realidade é presenciada, também, na composição racial dos servidores da administração pública federal. Percebe-se significativa divergência entre os percentuais da população negra na população total do país e o reflexo dela no quantitativo de servidores públicos civis do Poder Executivo federal (FREIRE, PALOTTI, 2015 p. 121)

Embora a população negra represente 50,74% da população total, no Poder Executivo federal, a representação no serviço público federal é de apenas 30% (IBGE, 2010). Os concursos públicos apresentam-se como uma ferramenta de seleção baseada nos princípios, entre outros, da isonomia e da meritocracia, mas sua utilização não tem sido suficiente para garantir um tratamento isonômico e meritocrático entre as raças. Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (2014 p. 120) aponta que a ideia de “estudar duramente” para que um indivíduo negro possa alcançar um objetivo compartilhado (ocupar um cargo público federal,) com um sujeito branco, está ultrapassada. Este fato pode ser exemplificado levando em consideração a questão da dívida histórica que o Brasil mantém com a população negra. Assim, quanto maior a necessidade de qualificação, maior a dificuldade para a população negra competir em condições de igualdade com a população branca.

A solução encontrada para lidar com essa questão social foi a adoção de uma política afirmativa, com vigência de 10 anos, que seja capaz de aproximar a composição dos servidores públicos federais à realidade dos dados estatísticos da composição étnica brasileira, com a intenção de diversificar os quadros do Poder Executivo federal e que estes reflitam de forma mais realista a pluralidade existente em nosso país. Diante dos motivos basilares para a criação de uma ação afirmativa com o propósito de inserção da população negra no Executivo Federal, o Projeto de lei 6.738/2013 proposto pelo Executivo e elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e pela Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), mais tarde, em junho de 2014, materializou-se na Lei nº 12.990.

A lei 12.990/2014, publicada em 09 de junho de 2014, reservou às pessoas negras 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Constituiu-se com a perspectiva de ser uma medida que busca garantir a oportunidade de acesso aos grupos discriminados, ampliando sua participação nos postos de trabalhos públicos federais. É uma ação afirmativa de tratamento diferenciado com vistas a reverter um quadro histórico de discriminação e exclusão da população negra do mercado de trabalho formal.

A lei leva em consideração o aprimoramento da gestão pública através da formulação e da implementação de políticas públicas que possam refletir mais diretamente novas perspectivas e valores trazidos por grupos historicamente marginalizados na sociedade brasileira. Em seu art. 2º ela diz que “poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (BRASIL, 2014). No parágrafo único do referido artigo, a lei diz que:

Parágrafo único. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. (BRASIL, 2014)

Dessa forma, a lei determina que ela mesma seja utilizada como um meio para que não haja fraudes no sistema de cotas. Ela não estabeleceu um mecanismo para coibir fraudes, mas tampouco o proibiu, conforme se depreende da leitura do artigo 2º e de seu parágrafo único. Para além disso, a população negra encontra nesses mecanismos uma forma de diminuir as

desigualdades existentes. Contudo, na discussão de políticas públicas com recorte racial, o que parece ser o núcleo do debate são os critérios utilizados para definir quem são seus beneficiários, uma vez que o Brasil possui uma vasta heterogeneidade racial.

No dia 2 de agosto de 2016, surge o objeto de pesquisa deste trabalho: a Orientação Normativa nº 3, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O documento estabelece que órgãos e entidades da administração pública federal devem prever nos editais de abertura mecanismos para verificar a veracidade da informação prestada por candidatos que concorrem às vagas reservadas às pessoas negras. O candidato somente será confirmado como preto ou pardo por meio de verificação da autodeclaração através de entrevista presencial que o avaliará, teoricamente e de acordo com a lei, tão somente pelos aspectos fenotípicos (conjunto de características físicas de um indivíduo). Para a realização da verificação, os órgãos deverão instituir uma comissão especial, composta por membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade. (BRASIL, 2016a).

A inflexão que permeia a Orientação Normativa (ON) é que esta tornou-se um mecanismo com explícito recorte racial e que requer definir “quem é” ou “o que é” ser negro em um país que há uma enorme variedade de autodeclarações étnico-raciais. Também foi definida a constituição de um Grupo de Trabalho (GT) composto por participantes que estão inseridos nos estudos relacionados à temática racial, formalizado no DOU no dia 26 de dezembro de 2016, a partir da Portaria Conjunta nº 11, entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Justiça e Cidadania. De caráter consultivo, a Portaria define em seu Art. 1º que o grupo tem a finalidade de:

- I. Discutir os procedimentos a serem adotados para a verificação da autodeclaração de cotista prevista no art. 2º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014; e
- II. Apresentar diretrizes que nortearão o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão na edição de Instrução Normativa para regulamentar o procedimento de verificação da autodeclaração prevista no art. 2º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014 (BRASIL, 2016b)

Para dar conta da complexidade que envolve essa ON e o seu GT, que amplia a participação de diferentes instâncias e atores para decidir como serão construídos esses critérios, adotar-se-á neste trabalho a abordagem dos autores franceses Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012), que discutem a análise de políticas públicas através do conceito de ação pública. A Orientação Normativa nº 3/2016- MP é analisada através da perspectiva que esses estudiosos trazem sobre os instrumentos de ação pública, isto é, “instrumentos que

constituem um dispositivo ao mesmo tempo técnico, social e político que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012b, p. 21).

A abordagem dos instrumentos levando em conta a questão sociológica enfatiza os indivíduos em interação: as trocas, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, o jogo de normas e os conflitos, privilegia as análises da ação pública de baixo para cima, nas quais a regulação política acontece por meio da coordenação entre atores individuais e coletivos (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012). A análise das políticas públicas centradas no aparato estatal será deslocada para o campo da ação pública, que leva em consideração a proposição de alternativas para a solução do problema com participação de múltiplos atores que se situam em diversas esferas (transnacionais, nacionais, regionais, locais), assim, reconsiderando o papel do Estado como ator único na criação de instrumentos para lidar com problemas sociais.

Os atores serão destacados no processo da criação do instrumento pesquisado neste trabalho, levando em consideração as práticas desenvolvidas por eles no sentido de defesa ou promoção de uma determinada causa. Práticas configuradas como uma espécie de ativismo institucional, que aborda o posicionamento e estratégias dos agentes no interior de determinadas estruturas organizacionais (em geral as instituições públicas) em relação à defesa de alguma temática específica (LOTTA, CAVALCANTE, 2015; CAYRES, 2015; FERREIRA, 2016). Os indivíduos, grupos e organizações, no desenrolar de suas atividades cotidianas, assim como de suas estratégias, constituem redes de relações entre si. Essas relações são partes importantes da dinâmica social e se cristalizam em redes que operam como estruturas de médio alcance capazes de interferir nos acontecimentos (MARQUES, 2003). Analisar os ativistas institucionais é importante para que se estabeleça uma relação entre estratégias, recursos e discursos que eles utilizam para impulsionar parte da instrumentação da ação pública.

O questionamento central desta pesquisa é: “De que maneira está sendo realizado, pelos atores responsáveis pela viabilização da Orientação Normativa nº 3/2016 do-MP, o enquadramento dos candidatos como beneficiários ou não da Lei de Cotas no serviço público federal?”

O objetivo geral deste trabalho é entender como ocorre o processo da operação da Orientação Normativa nº 3/2016 - MP, que dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para inserção na administração pública federal.

Para tanto, será necessário tomar em conta os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar determinados aspectos sociais, políticos e técnicos que colaboram para a viabilização da Orientação Normativa nº 3/2016 - MP;
2. Investigar práticas e discursos de servidores públicos que defendem a temática racial dentro dos setores da Administração Pública Federal.
3. Compreender o papel dos atores e de suas interações na produção da ação pública para que haja o provimento de negros e negras nos cargos do Executivo Federal.

Justifica-se o estudo do tema com o intuito de verificar quais os motivos, aspectos e discursos que contribuem para que o Estado adote determinado instrumento de gestão para lidar com o problema público relacionado à falta de representação da população negra no aparato administrativo federal. Isso destaca a importante discussão de que as decisões governamentais são articuladas levando em consideração os aspectos e oportunidades que acontecem no cenário político, como por exemplo, a disposição de governantes para tratar da temática racial e o cenário social, que possibilite a motivação e interação entre atores individuais, coletivos, públicos e privados, os quais podem direcionar os processos para que um determinado resultado seja alcançado.

Para além desses, importa considerar o cenário que presencia constrangimentos externos à administração pública, como a pressão dos movimentos negros sobre a concepção de raça e como esta deve ser abordada nas políticas públicas e fatores que são internos à administração: a rápida busca por uma resposta sobre quem será o beneficiário de uma política pública com recorte racial e quais os critérios adotados para decidir quem é ou não é negro em país tão diversificado como o Brasil. Tais questões nos fazem refletir, com Lascoumes e Le Galès (2007, 2012, 2012a), que a escolha do instrumento de ação pública para lidar com os problemas sociais não é uma escolha neutra, puramente técnica, racional e exclusivamente estatal, mas sim uma escolha que leva em consideração a complexidade dos fatores que a envolve e constrange.

Além desta introdução e da conclusão, o trabalho está organizado por uma contextualização que inclui as sinalizações e sugestões do cenário internacional. A discussão de raça e seus aspectos físicos aparentes que determinam o local de ocupação de cidadãos negros e negras no mercado de trabalho. E também, contextualizar a atuação e as estratégias dos movimentos negros para a construção de uma agenda governamental que levasse em consideração a real situação dos negros no Brasil, tais como, inicialmente, o uso dos dados estatísticos como uma forma de chamar a atenção do poder público. A pesquisa está embasada nos estudos de Lascoumes e Le Galès (2012,), em especial suas noções referentes aos

instrumentos na produção da ação pública. O referencial aborda também o tema das dinâmicas participativas entre Estado e sociedade (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014), com foco na relação que acontece através dos ativistas institucionais, que são os atores governamentais, que atuam por dentro do Estado, com o intuito de criar estratégias para que haja mudanças nas políticas públicas com as quais são comprometidos pessoalmente e institucionalmente (CAYRES, 2015). Subsidiariamente a perspectiva que Marques (2000, 2003 e 2006) e Von Bülow (2014), trazem sobre as relações das redes de atores que se formam entre Estado e sociedade. Em seguida, a pesquisa documental e as entrevistas, que são as bases da metodologia adotada para construção da análise com respeito às ações afirmativas de caráter racial para o setor público. É no capítulo analítico que estão discutidos os elementos dos aspectos sociais, políticos e técnicos que sustentam a elaboração e a condução da Orientação Normativa nº 3/2016 do MP

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 As formas de agir do Estado

As análises das políticas públicas tendem a responder questões importantes, como por exemplo, buscam saber como se organizam e interagem os atores na sua construção, bem como de que maneira se governa uma sociedade, por meio delas, levando em conta a existência dessas interações. São diversas as análises e, conseqüentemente, as respostas. Dependendo de qual ponto de vista se adote, os rumos da política pública e sua construção tomam e formam caminhos completamente diferentes. E a busca dessas respostas é permeada pela existência de uma tensão, mais ou menos evidente, entre duas formas de análise: a política pública construída e conduzida exclusivamente pelo Estado; e as políticas públicas elaboradas através da inclusão de diferentes atores, inclusive daqueles que estão fora do aparato estatal (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012b).

A ideia de que o Estado é o único, ou pelo menos, o principal provedor das políticas públicas, ainda é um paradigma bastante utilizado. Pierre Muller e Yves Surel (2002 p. 31), conceituam de abordagem estatal ou a sociedade produzida pelo Estado, a perspectiva que percebe o Estado como a realização da sociedade civil na sua unidade, tornando-o o lugar da “previdência universal” sem o qual a sociedade não existe. Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012), ao abordar o tema do Estado como ator central, atribuem que essa concepção expressa a crença do “Estado todo poderoso”, que traz para si a missão de conduzir as políticas públicas inerentes à progressividade dos direitos sociais. Progressivamente autonomizado pelo efeito da produção de regras e de órgãos separados, “o Estado preenche então uma função de órgão centralizado e racional por excelência, que assegura a coerência e a coordenação das funções sociais” (MULLER, SUREL, 2002 p. 33).

Há de se levar em consideração, conforme Lascoumes e Le Galès (2012), que a análise das políticas públicas abordada pelo modelo focado no Estado está ultrapassada, sobretudo em virtude das constantes interações entre atores. Essa perspectiva vai ao encontro da abordagem pluralista ou o Estado produzido pela sociedade que, segundo Muller e Surel (2002), ao contrário da abordagem estatal, ela tende a se organizar ao redor da ideia, segundo a qual o Estado é o resultado de processos sociais irreduzíveis. Longe de modelar a sociedade, o Estado

é, pois, o produto da interação entre os grupos livremente formados (MULLER, SUREL, 2002, p. 35).

Estes últimos autores consideram que para os defensores do paradigma pluralista, o conteúdo de uma política será o resultado das diferentes pressões exercidas pelos grupos de interesse envolvidos.

Ela o tem feito, inicialmente, “abrindo a caixa preta” do aparelho político-administrativo. Na medida em que o olhar que faz a análise das políticas públicas sobre o Estado se aplica aos atores das políticas públicas e às estratégias postas em ação, ele tem alimentado uma forma de “desconstrução” do Estado, fazendo aparecer isso que as análises “europeias” haviam tendido a ocultar: a existência de uma multiplicidade de racionalidades concorrentes no interior do Estado, sustentadas por atores, cujos interesses não coincidem necessariamente e, sobretudo, são distintos daquilo que poderia ser o interesse geral (MULLER, SUREL, 2002 p. 37)

É importante destacar que as duas abordagens ditam verdades dependendo de qual lente é utilizada para observar o papel do Estado na formulação das políticas públicas, bem como dos outros atores que estão do lado de fora do aparato burocrático. “O Estado exprime, ao mesmo tempo, a unidade e a diversidade da sociedade, sua existência enquanto totalidade pensada e sua tendência inevitável à explosão”. Por essa razão, o estudo da ação do Estado é, de certa maneira, condenado a abrir um caminho difícil entre estas duas vias extremas (MULLER, SUREL, 2002 p. 38).

Uma das principais contribuições para esse debate é observar as políticas públicas através da sociologia da ação pública. Essa contribuição dialoga com a perspectiva pluralista, que tem em seu cerne as interações entre os atores (MULLER, SUREL, 2002; LASCOUMES, LE GALÈS, 2012; PIRES, 2016). Ela traz à tona a importância de se quebrar a noção de monopólio estatal para incluir, definitivamente, em todas as sequências da ação pública, a sociedade. Uma das principais contribuições dessa perspectiva tem sido a de nos levar a pensar a produção cotidiana das políticas públicas como um conjunto de processos de ação coletiva (LASCOUMES, LE GALES, 2012b). Isto é, a política pública como resultado da atuação de um conjunto diverso de atores que podem tanto intervir como ser afetados por projetos, programas ou serviços fornecidos pelo governo.

Nessa linha, os autores chegam até a sugerir que a expressão “política pública” deveria ser substituída pela noção de “ação pública”, para designar melhor os processos de envolvimento e interação de atores (burocracia, organização civil, cidadãos, empresas) em múltiplos níveis (PIRES, 2016). Além disso, o tradicional ciclo de políticas públicas agora é compreendido a partir de cinco elementos que, segundo Lascoumes e Le Galés (2012),

constituem o pentágono da política pública: atores, instituições, representações, processos e resultados.

Os atores, que podem ser individuais, coletivos, públicos ou privados, são guiados por interesses e fazem escolhas segundo os recursos que possuem. As representações são os espaços cognitivos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem. Os atores interagem por meio das instituições, que normatizam e criam uma rotina para os processos. Por fim, os resultados refletem as consequências da ação pública e desse conjunto de interações” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012b, p. 44).

A ideia da ação pública é a utilizada nesta pesquisa e é conceituada conforme os ensinamentos de Lascoumes e Le Galès (2012a), isto é, “a ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de atores”. Projetos que dão foco à mobilização dos diversos atores relevantes, que reconsidera o exercício da hierarquia e a posição do Estado no processo de formulação das formas de regular as questões sociais. Essa perspectiva implica reflexão sobre a constituição dos atores encarregados de executar as políticas públicas, dos seus interesses e das visões de mundo sobre os programas nos quais intervêm e as relações que estabelecem entre si no funcionamento cotidiano do governo (PIRES, 2016)

Na produção da ação pública, Lascoumes e Le Galès (2012) veem nos instrumentos os meios para sua a viabilização, e os conceituam da seguinte forma:

Os instrumentos não são ferramentas isentas de valores, eles não são neutros, ao contrário, eles são portadores de valor, nutridos de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação considerado. Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012a).

Dessa forma, importa salientar que a questão da escolha do modo de operação e os instrumentos utilizados para a ação pública é, em geral, apresentado de maneira funcionalista, como se adviessem de simples escolhas técnicas. Observar a escolha dos instrumentos através da sociologia da ação pública implica entender que somente o uso da técnica não sustenta a forma que o Estado viabiliza as demandas advindas dos atores em geral. Lascoumes e Le Galès (2012a) ainda diferenciam os níveis de observação da escolha distinguindo entre instrumento, técnica e ferramenta. “O instrumento é um tipo de instituição social; a técnica é um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento e a ferramenta é um micro-dispositivo dentro de uma técnica”.

Ao se tratar de instrumentos como instituições em seu sentido amplo, entendemos as instituições enquanto valores, estruturas normativas, autoridades políticas, lideranças populares, além de outros elementos que propiciam a regulação e a racionalidade das políticas públicas. “As instituições fornecem, assim, um quadro estável de antecipações que reduz as incertezas e estrutura a ação coletiva, constituem um conjunto mais ou menos coordenado de regras e de procedimentos que governam as interações e os comportamentos dos atores e das organizações”. (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012a).

Logo, os instrumentos são considerados como instituições no sentido sociológico, que define as instituições incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana (HALL, TAYLOR, 2003). Dessa forma, ao olhar para as representações e significações de que são portadores, compreende-se que os instrumentos não são neutros. Mais do que olhar para estes instrumentos como objetos técnicos, é importante mostrar que sua “trajetória é favorecida pelas redes sociais constituídas e pela forma como os atores se apropriam do instrumento do que pelas suas próprias características e objetivos inicialmente estabelecidos” (ARCHIPAVAS, 2016 p. 51).

1.2 Arranjos de instrumentos: caminhos para a instrumentação

A produção da ação pública encontra nos arranjos e nos instrumentos meios para sua operacionalização. Arranjos são um conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Um arranjo define quem são atores envolvidos, sejam eles burocráticos, sociais ou político-partidários. Além disso, o arranjo estabelece os papéis de cada um desses atores e de que forma eles integram na produção de uma ação, plano ou programa governamental específico (PIRES, 2016, GOMIDE, PIRES, 2014).

Primeiramente, é importante distinguir arranjos de ambientes institucionais. Para tanto, utilizo a distinção feita por Roberto Pires e Alexandre Gomide (2014):

Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez,

definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, bem como as formas de relações entre os atores. (GOMIDE, PIRES, 2014)

Logo, esses arranjos de implementação podem assumir formas variadas, levando em consideração a mobilização de diferentes recursos, tais como os financeiros e os humanos. Os arranjos se completam e são preenchidos pelos instrumentos específicos que dão sustentação e que organizam as relações no cotidiano de implementação da política (PIRES, 2016). Juntos, arranjos e instrumentos contribuem para a produção e manutenção da ação pública necessária. Pode-se dizer que são os arranjos de instrumentos que atribuem ao Estado a capacidade de execução de seus objetivos.

De outra maneira, são os arranjos de instrumentos de gestão que viabilizam a possibilidade de o Estado operacionalizar e implementar os resultados da ação pública (GOMIDE, PIRES, 2014). É importante colocar em discussão a perspectiva dos efeitos que esses arranjos de instrumentos geram, ou conforme Cruz (2017) e Lascoumes e Le Gales (2012a), da instrumentação. Considerando, de um lado, os efeitos gerados pelos arranjos de instrumentos em sua autonomia relativa, de outro, os efeitos políticos dos instrumentos e as relações de poder que eles organizam.

Entende-se por instrumentação da ação pública, conforme Lascoumes e Le Galès (2012a), “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental”. Ela é um meio de orientar as relações entre a sociedade política, através do seu aparato estatal, e a sociedade civil, por meio dos atores sociais. Regula através de dispositivos que misturam componentes técnicos e sociais. Essa instrumentação acontece de uma forma que tende a ser padronizada, ela mescla obrigações, relações financeiras e meios de conhecimento das populações por meio das observações estatísticas (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012a).

Nesse sentido, Andrade e Valadão (2017), utilizando a abordagem de Lascoumes e Le Gales (2007) sugerem que a análise da instrumentação da ação pública deve acompanhar os processos por meio dos quais há uma combinação de fatores heterogêneos a fim de “desnaturalizar objetos técnicos, mostrando que seu progresso depende mais das redes sociais que se formam nas relações do que pelas suas próprias características”. (ANDRADE; VALADAO, 2017)

Discutir a instrumentação da ação pública a partir das redes sociais implica compreender e explicar como os atores sociais se mobilizam, se associam e se conectam às ideias e aos referenciais, compondo, assim, redes que interferem na ação pública e na escolha de seus instrumentos (ANDRADE, VALADÃO, 2017). As redes sociais são auxiliares à análise da instrumentação proposta por Lascoumes e Le Gales (2012), bem como a análise dos atores que estão envolvidos nos arranjos de instrumentos.

1.3 Órgãos públicos: o cenário de ativismo em torno dos instrumentos

As dinâmicas participativas entre Estado e sociedade são vistas, predominantemente, a partir da perspectiva de atores da sociedade civil. Eles negociam frequentemente com o Estado através de arenas participativas, sejam elas institucionalizadas ou não (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). Essa intervenção societal no processo de construção da ação pública, sobretudo feita por movimentos sociais, é vista, em geral, através de uma aproximação conflituosa entre esses dois atores (CAYRES, 2015). Independentemente de o Estado ser visto como aliado ou inimigo, quase todas as abordagens sobre movimentos sociais e sociedade civil presumem que os movimentos podem ser definidos como sendo distintos do Estado. Mas uma nova literatura aponta que os movimentos sociais não podem ser interpretados somente como uma coletividade de atores que estão em conflito com o Estado. Mas sim que veem no aparato burocrático um meio pelo qual ocorra a viabilização de suas demandas, sobretudo através da inserção de ativistas nesse espaço (ABERS, VON BÜLOW, 2011).

Olhar para o aparato burocrático e os atores estatais como um meio para viabilizar as demandas advindas da sociedade é uma maneira de analisar a presença de burocratas que agem como militantes nas dinâmicas internas da ação pública. O que nos faz dar uma nova interpretação sobre as estratégias dos burocratas, que na maior parte das vezes são vistas unicamente como engrenagens e rotinas da burocracia na construção e escolha de instrumentos que regulam a sociedade. As estratégias usadas pelos atores estatais dentro da estrutura administrativa, que dialogam com o conteúdo defendido pelos atores sociais, são mais perceptíveis na medida em que os burocratas que estão inseridos em movimentos sociais trazem suas experiências de sua participação e compartilham os referenciais do seu grupo dentro do Estado (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). Essa participação institucionalizada, que não é neutra, causa impacto na elaboração da ação pública e na escolha de seus instrumentos.

Dessa maneira, os movimentos sociais não apenas negociam somente com o Estado através de meios tradicionais: os institucionalizados, tais como os conselhos, e os não institucionalizados, como os protestos. Mas também investem pesadamente em ações por dentro dos órgãos do Estado, através de novas arenas participativas, como por exemplo, assumindo estrategicamente posições na burocracia, transformando o próprio aparato-estatal em espaço de militância política. Atores estatais que são ativistas, frequentemente, transformam órgãos governamentais em espaços de militância nos quais continuam a defender temas desenvolvidas no âmbito da sociedade civil (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

A presença de diversos atores e suas interferências nos processos e resultados da ação pública nos permite confirmar que as políticas públicas não são concebidas de forma exclusivamente estatal, mas sim uma escolha que leva em consideração a complexidade dos fatores que a envolve e a constriem. Essa complexidade envolve sujeitos que são portadores de referenciais, e estes interferem nos processos estatais. Tudo isso dialoga com a abordagem dos autores Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012), já que a abordagem dos instrumentos leva em conta a questão sociológica e os indivíduos em interação.

O ativismo institucional é colocado como uma alternativa para se repensar novas relações entre o Estado e a sociedade civil. Relações por meio do trânsito de militantes de movimentos sociais e organizações da sociedade civil para dentro do Estado (MAGALHÃES, 2016, FERREIRA, 2016). Ela pode ser uma dinâmica, até determinado ponto, colaborativa entre os atores, enfatizando as estratégias dos atores estatais como uma forma de inverter a tendência de boa parte da literatura, que observa o Estado e sua burocracia como inimigos, frente ao qual os movimentos sociais ou a sociedade civil têm que medir forças. Isto é, abordagens que não levam em consideração que burocratas podem ser aliados na conquista de direitos dos sujeitos que estão à margem das agendas governamentais (ABERS, VON BÜLOW, 2011).

Também de acordo com Lotta e Cavalcante (2015) não é só relevante teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado, mas também deve-se compreender como, às vezes, movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal. Mas o que explicaria o comprometimento de burocratas com causas que normalmente associamos a movimentos sociais? Para esta pergunta, importa saber o posicionamento de Mishe (1997 apud CARLOS, 2011), que é fundamental para entendermos como as representações dos atores importam nos resultados da ação pública. A autora explora como a identidade de ativistas é construída a partir de trajetórias específicas de vida. Experiências de viver em famílias, locais de trabalho, escolas, movimentos sociais e

outros espaços que contribuem para a construção de como as pessoas interpretam seu projeto para o futuro, ao mesmo tempo que produzem as redes sociais nas quais vivem.

Dessa maneira, o compromisso com causas sociais pode surgir, por um lado, de experiências de vida e do envolvimento em redes sociais, políticas e profissionais que essas experiências propiciam e, por outro lado, da própria participação nas atividades organizadas por movimentos sociais. Posto isso, há de se entender os múltiplos fatores que interferem na escolha dos instrumentos da ação pública. Em sua elaboração leva-se em conta os atores que estão envolvidos, suas identidades e as representações que eles possuem sobre determinada questão social, entre outros aspectos que são pontos de inflexão que giram em torno de como o Estado enfrenta o dilema das diversas representações que (des)aproximam atores sociais e seus diferentes referenciais.

É importante destacar que os atores estatais (ativistas institucionais) alocados no interior do Estado e que compartilham temas e pautas dos movimentos sociais, nem sempre estão associados a eles. Muitos servidores públicos com práticas ativistas não possuem necessariamente vínculos formais com movimentos sociais e que alguns autores mostraram que o ativismo pode ter surgido dentro do próprio Estado e não fora dele (ABERS, 2015). Dessa maneira, amplia-se a definição de ativismo institucional de modo a levar mais em conta as práticas dos atores do que seus vínculos com os movimentos sociais. A autora define esse gênero de militância como um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva (ABERS, 2015 apud FERREIRA 2016).

Portanto, concordamos com Ferreira (2016, p. 41) que o ativismo institucional:

Ocorre em qualquer instituição estatal e a militância dos servidores públicos, ainda que esteja muitas vezes relacionada a uma atuação formal prévia em movimentos sociais, pode também tomar corpo de forma desvinculada da sociedade civil organizada. Sendo assim, uma observação mais acurada das práticas de ativismo institucional não pode ser limitada à exploração do relacionamento dos funcionários públicos com os movimentos sociais, fazendo-se necessário, desse modo, uma análise também das instituições em que elas ocorrem (burocracia) e dos atores que as praticam (burocratas) (FERREIRA, 2016)

A partir de uma análise criteriosa, Ferreira (2016), entende que tais práticas são aquelas adotadas por burocratas realizadas de dentro do Estado ou a partir de informações, instrumentos ou contatos obtidos nele, com o intuito de promover projetos, políticas ou agendas de natureza pública e que estejam alinhados aos valores destes mesmos burocratas. No entanto, um elemento crucial para diferenciar um burocrata com atitudes meramente proativas de um

burocrata ativista de fato está, segundo Abers (2015) citada por Ferreira (2016) na intencionalidade da sua militância. Ou seja, para que um servidor seja considerado um ativista institucional suas ações devem ser dirigidas no sentido de promover projetos políticos ou sociais com natureza pública ou coletiva, independentemente de vínculos com movimentos sociais.

Tal processo exigiu de Ferreira (2016, p. 65), que primeiramente identificasse e nomeasse as principais ações ativistas realizadas por servidores públicos. Notou-se que tais atos excedem as tarefas ordinárias dos burocratas. Apresento aqui algumas práticas destacada pela autora:

Acesso e/ou cultivo de redes de relacionamento: cultivar e/ou fazer uso da rede de relacionamento pessoal ou de trabalho, com o intuito de levantar informações, conseguir apoio, facilitar encaminhamentos ou ações em prol das causas defendidas pelo burocrata.

Mediação de conflitos: Facilitar ou promover conversas entre o governo e os movimentos sociais em situações de conflito, de modo a estabelecer o diálogo.

Mobilização de atores e recursos externos: Mobilizar atores e recursos fora do governo para apoiar ou fazer avançar uma agenda específica. Tal iniciativa pode vir na forma do endosso a alguma ação do governo ou na busca por recursos ou informações que apenas os movimentos sociais têm acesso.

Mobilização por causas temáticas: Promover agendas ou políticas no interior do governo que estejam alinhadas às causas de militância dos burocratas.

Orientação ou apoio jurídico: Apoiar organizações da sociedade civil para que elas tomem medidas legais em prol das causas com as quais elas trabalham, mesmo que isso signifique processar o próprio Estado. Tal apoio pode vir na forma de subsidio de informações jurídicas ou na conexão entre organizações da sociedade civil com atores com amplo conhecimento jurídico dispostos a contribuir com a militância

Promoção dos espaços de participação social e/ou atuação em tais contextos: criar, ampliar, promover e/ou atuar nos espaços de participação social com o propósito de fazer avançar as causas em que os burocratas institucionais atuam. Tal prática ocorre tanto para dar força à agenda destacada quanto para ajudar a dar legitimidade às decisões do governo que apoiam essas. (FERREIRA, 2016)

Se um burocrata orienta juridicamente um movimento social porque seu trabalho assim o exige, isso não configura uma prática ativista. No entanto, se esse burocrata oferece tal orientação com o intuito de apoiar a causa desse grupo, ainda que isso signifique ir de encontro com o próprio Estado, tal ação se enquadra como prática ativista. E esses itens são apenas alguns dos exemplos possíveis. Então, para que uma prática institucional seja configurada como ativista, portanto, ela precisa englobar obrigatoriamente cinco aspectos:

1) ser realizada por um servidor público; 2) ser feita de forma legal, porém espontânea e proativa, ou seja, ela não pode ser apenas uma obrigação de trabalho comum do burocrata; 3) valer-se de instrumentos, informações ou redes do próprio Estado; 4) ter como finalidade promover projetos, políticas ou agendas de natureza pública ou coletiva; e 5) estar alinhada aos valores do burocrata que a realiza. (FERREIRA, 2016, p. 71).

1.4 Interação entre atores: microcontextos e redes sociais

Observar os movimentos sociais e os atores sociais (dentro e fora deles) vale considerar o que Alonso, Costa e Maciel (2008) definem como microcontextos de interação social, tais como articulação de profissionais, grupos e redes de amizade, nos quais cidadãos comuns podem se converter em ativistas. Ou seja, a conexão entre ativistas é, antes de mais nada, uma interação sociocultural, pessoal, e até mesmo técnica, por meio da qual as interpretações comuns, laços afetivos e o sentimento de pertencimento a grupos se constroem.

Em cada contexto de micromobilização, indivíduos isolados se constituem como pequenos prováveis grupos de ativistas e fazem surgir diferentes identidades coletivas: indivíduos já incorporados à burocracia, os políticos, os movimentos sociais etc. Estudiosos dos movimentos sociais ressaltam que toda ação coletiva depende das habilidades dos ativistas de construir interpretações acerca da conjuntura em que estão imersos e, por meio delas, transformar descontentamento em mobilização (ALONSO, COSTA e MACIEL, 2008). Para além dessa interpretação, vale compreender os movimentos sociais utilizando a perspectiva de que eles são fontes de inovação e matrizes geradoras de saberes e para analisar esses saberes, deve-se buscar as redes de articulações que os movimentos estabelecem na prática cotidiana (GOHN, 2011). Levando em conta o papel dos indivíduos, Marisa Von Bülow (2014, p. 3) entende redes sociais como um fenômeno amplo: são vínculos criados a partir de interações virtuais ou cara a cara e que são a base a partir da qual os atores podem se mobilizar conjuntamente.

De acordo com Eduardo César Marques (2003), uma primeira dinâmica para entender as redes sociais diz respeito à relação entre pessoas e organizações. Os nós das redes sociais representam simultaneamente indivíduos e grupos/organizações. Ainda conforme o autor, em termos mais concretos, pode-se dizer que o Estado é composto por uma superposição de redes de relações temáticas. Redes podem ser entendidas também como grupos demandantes de determinada ação estatal (MARQUES, 2003). As relações e as posições nas redes constituem estruturas relacionais que constroem escolhas, dão acesso diferenciado a bens e instrumentos de poder, tornam certas alianças ou conflitos mais ou menos prováveis e influenciam os resultados da política. O estudo das redes permite integrar os atores em seus contextos relacionais específicos (MARQUES, 2006)

A utilização da análise de redes, segundo Marques (2005), trouxe diversas contribuições importantes para o estudo das políticas públicas. Sobretudo, permitiu que se discutissem os efeitos da complexa interdependência presente na produção de políticas sobre a ação social, considerando não apenas as ligações em torno dos atores (ou as suas interações individuais), mas também a estrutura dos vínculos e os padrões gerais em que esses estão inseridos. Tais elementos exercem fortes efeitos sobre a ação individual e estratégica. O autor destaca que o uso das redes permitiu a incorporação do contexto em que se dá o desenvolvimento de uma determinada política, levando à produção de interpretações mais sociológicas do comportamento dos atores (MARQUES, 2006).

Marques (2005) utiliza o conceito de tecido relacional do Estado para uma compreensão mais explícita acerca das redes. Conceito que de certa maneira dialoga com os microcontextos de interação social dos autores ALONSO, COSTA e MACIEL (2008), uma vez que o tecido do Estado é produzido e transformado pelas redes entre pessoas e organizações que estruturam internamente as organizações estatais e as inserem em seus ambientes mais amplos. Os contatos institucionais e pessoais se apoiam em relações preexistentes, trocam informações, apoios e alianças. Além disso, esses padrões de relação induzem visões de mundo, que podem ser inseridos na elaboração da ação pública, influenciam a formação de preferências, bem como constroem escolhas, estratégias e alianças, alterando, assim, o processo de decisão (MARQUES, 2006).

2 METODOLOGIA

A coleta de dados perseguida para o alcance dos objetivos deste trabalho foi feita através de um estudo qualitativo de um fenômeno que pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual faz parte, analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador foi a campo buscando captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando diversos pontos de vista relevantes (GODOY, 1995).

Esta análise foi iniciada com uma pesquisa documental, objetivamente o Documento Final da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, ocorrida em Durban, na África do Sul em 2001. O intuito esteve em verificar se ele serve de guia para a criação de normas, leis, decretos e ações afirmativas voltadas para a população negra em âmbito nacional; bem como averiguar se as recomendações desse documento foram estímulos para que o Brasil desenvolvesse programas ou normas que vissem combater a discriminação racial. A Conferência foi o estopim do estudo a priori, mas teve seu escopo redimensionado e perdeu protagonismo no moldar da pesquisa, que passou a ser com respeito à Orientação Normativa 03/2016 - MP.

Especificamente, os documentos nacionais analisados são: o Decreto presidencial nº 4.228, de 13 de maio de 2002, que institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas; o Decreto nº 4.886 de 20 de novembro de 2003, que institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR; a Lei Ordinária nº 12.990 de 09 de junho de 2014, conhecida por lei de cotas; e o a Orientação Normativa nº 3 do MP, de 1º de agosto de 2016 principal objeto de pesquisa deste trabalho. A proposta é entender a instrumentação da ação pública em torno da constatação das (auto)declarações referentes ao acesso a cargos públicos por meio de cotas raciais.

O estudo de caso para analisar a Orientação Normativa nº 3/2016 –MP, foi feito conforme orienta Yin (1994), o qual o define como uma forma de se fazer pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, onde se utiliza múltiplas fontes de evidência. Essa é uma estratégia utilizada quando os pesquisadores procuram responder às questões "como" e "por quê" certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre

fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real (GODOY, 1995)

A participação no curso “Diversidade e Políticas Públicas” realizado no período de 12 a 21 de julho de 2017, na Escola Nacional de Administração Pública, foi insumo para a coleta de evidências desta pesquisa, sobretudo em relação a escolha da abordagem fenomenológica. Os relatos apresentados nas discussões do curso serviram como uma técnica metodológica: a observação participante. Mais uma vez, de acordo com Yin (2001, p. 116), essa técnica nos possibilita a capacidade de perceber a realidade do ponto de vista de alguém de “dentro” do estudo de caso. Apesar daquelas pessoas não serem o objeto desta pesquisa, elas evidenciavam o ativismo que elas produziam nas repartições públicas em que estavam inseridas, das redes que elas formavam, os discursos mobilizados e as estratégias utilizadas para influenciar a ação estatal. Uma coleta de dados na pesquisa qualitativa que leva em conta situações que as pessoas se encontram desenvolvendo atividades em seus cenários naturais, o que nos permite fazer uma análise da realidade através dos seus relatos.

Esse método enseja a construção de vínculos com esses atores que são definidos como respondentes-chave, informantes-chave para a participação das entrevistas e análise de seus posicionamentos e discursos. Como sabemos, nem sempre os discursos proclamados pelos entrevistados se convertem em práticas. Nesse sentido, temos consciência de que o simples fato deles apresentarem discursos de ativistas não significa, necessariamente, que suas ações reflitam e caminhem para um real ativismo institucional. Entretanto, a coleta de dados por meio da consideração dos discursos de ativistas na oportunidade do curso “Diversidade e Políticas Públicas” foi escolhida como fonte empírica relevante para esta pesquisa.

O desafio metodológico é mapear e analisar a ação dos atores envolvidos na temática racial e diretamente ligados com a viabilização da Orientação Normativa nº 3/2016 - MP. Ou seja, os discursos e documentos analisados foram, preferencialmente, aqueles indicados pela Portaria Conjunta nº 11 entre o MP e o Ministério da Justiça e Cidadania, formalizado no DOU no dia 26 de dezembro de 2016, que aponta a constituição do Grupo de Trabalho (GT) que discute os critérios adotados para aferição da veracidade das declarações prestadas pelos candidatos: membros do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Ministério da Justiça e Cidadania – SEPPIR/MJ, da Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda - ESAF/MF, e da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

Para além desses servidores, a consideração de discursos referia-se aos membros de outros órgãos que se interessam pela temática da inserção de negros e negras nos cargos do Executivo Federal e, também, para ativistas dos movimentos negros. A entrevista com Roseli Faria, Analista de Planejamento e Orçamento que exerce suas funções laborais no Ministério do Desenvolvimento Social, profissional envolvida com a temática a qual se insere este trabalho, foi base para a viabilização desta pesquisa. Outra fonte importante foi o “Seminário Jurídico sobre a Política de Cotas no Serviço Público: avanços e desafios”, promovido pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), do Ministério dos Direitos Humanos (MDH), em parceria com a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) MP, o qual tive oportunidade de observar presencialmente e, conseqüentemente, transcrever as falas notáveis através da revisão por meio de vídeo disponibilizado em plataforma virtual (*Youtube*). Os discursos proferidos pelos palestrantes e participantes desse seminário constituíram base para esta pesquisa. Através dos discursos foi possível detectar o papel que cada um assumia nos processos relacionados à orientação Normativa nº 3/2016 – MP, bem como seu posicionamento acerca de qual representação os critérios deveriam ter como guia.

Com a participação de integrantes do Poder Executivo (importante considerar que os palestrantes envolvidos representavam cada órgão apontado pela Portaria nº 11 MP/MJC) e membros do Judiciário, além de representantes da sociedade civil, o seminário teve o objetivo de discutir as regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, isto é, justamente a discussão do objeto de pesquisa deste trabalho: a Orientação Normativa nº 3/2016 – MP. Os indivíduos presentes no seminário estavam intimamente ligados e interessados no assunto, uma vez que serviu de intenso debate sobre os critérios de verificação.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1 Estatística: ferramenta para a desmistificação

Se começarmos a perceber as relações e ocupações que os negros e negras possuem na sociedade, talvez não seja necessário demonstrar dados, tabelas e gráficos para chegarmos à conclusão de que o racismo é algo nítido em nossas relações. Não precisamos ir muito além, basta acessarmos territórios que estão à margem do que consideramos como cidades metropolitanas, como por exemplo, as periferias. Sem o auxílio de grandes lentes, habitam, majoritariamente nessas localidades, muitas das vezes em condições subumanas, os negros e negras. Os serviços prestados pelo Estado, tais como saúde, educação e saneamento básico não são suficientes, mas a repressão estatal se faz bastante presente em cada esquina que houver um “elemento suspeito”.

Negros e negras sofrem com ataques racistas há tempos. Os marcadores sociais que são dados a essa população é uma arma com uma útil habilidade de exclusão, sustenta o preconceito e define seu local de atuação em determinados lugares. Na televisão, ora estão nas ocupações de serviçais e ocupando espaços de menos prestígio no mercado de trabalho, ora servem estereotipados por imagens negativas, tais como sujeitos ligados à violência, raras vezes ocupam lugares distintos. Na política, onde estão? E quando estão, são facilmente engolidos por uma imensidão de homens brancos. Para Lima (2001 apud HERINGER, 2002) “a sociedade brasileira sempre se definiu como uma sociedade de mistura racial, mas sempre soube separar certos lugares sociais para negros e brancos”. Afinal de contas, é visto como “normal” que não haja negro exercendo função de branco. Mas por que insistimos em negar essas condições desfavoráveis em que a população negra está inserida?

O imaginário da sociedade ainda cultiva a ideia de que o Brasil vive uma democracia igualitária, de que a população negra e a população branca possuem as mesmas oportunidades, uma vez que ambos detêm as mesmas capacidades intelectuais. Mas, a tendência é que não levemos em conta que essas capacidades foram construídas em contextos diferentes, em realidades opostas. Vale ressaltar que desde a década de 1920 até 1940, intensificou-se no Brasil “o mito da democracia racial”, quimera conceituada pela perspectiva de que havia ausência de conflitos raciais, que não havia exclusão de negros em postos de ocupação, bem como a inexistência de discriminação, afinal de contas, o Brasil aparentava ter uma imagem de relações

e tratamento harmonioso entre as diferentes raças. Consequentemente, esse mito nos levou (e ainda hoje nos leva) a acreditar que a população negra possuía as mesmas oportunidades sociais e econômicas em pé de igualdade com as da população branca (ANDREWS, 1997)

Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva (1992 apud ANDREWS, 1997), encontraram um gargalo nessas relações igualitárias. Eles puseram em debate essa suposta ausência de barreiras raciais e logo perceberam que havia poucas evidências de que o Brasil sustentava uma democracia a base de condições iguais para todos, independentemente da cor da pele do indivíduo. Através das suas observações os autores demonstraram por meio de análises estatísticas baseadas em censos nacionais e levantamentos de domicílios que os negros (pretos e pardos) apresentavam real desvantagem com relação aos brancos, e mesmo quando os negros possuíam grau de escolaridade e experiências profissionais que o levassem a ocupar determinada vaga no mercado de trabalho, os brancos eram os escolhidos (HASENBALG, SILVA, 1992 apud ANDREWS, 1997)

Da década de 1940 até o presente, os censos nacionais foram ferramentas necessárias para desmistificar a falácia da democracia racial brasileira. Foram detectadas, através dos dados, diferenças persistentes entre as populações branca e a negra, sobretudo nos campos da educação, ganhos e expectativa de vida. Andrews (1997) menciona um estudo dos anos 50, elaborado pela Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas (Unesco), como um dos primeiros meios para a quebra do paradigma do discurso da igualdade racial no Brasil.

Todas as equipes de estudiosos constataram elevados níveis de desigualdade entre as populações branca e não-branca, além de fortes evidências de atitudes e estereótipos racistas. A título de curiosidade, os pesquisadores do Nordeste tenderam a considerar que tais desigualdades expressavam mais as diferenças de classe que as diferenças raciais; ou seja, os negros sofriam discriminação e eram desprezados não por serem negros, mas por serem pobres (ANDREWS, 1997)

Parece ser a estatística, então, o instrumento que demonstra e ratifica a realidade das populações, seja a negra, seja a branca. É através dela que a percepção que temos de que a maioria dos pretos e pardos são pobres, deixe de ser somente uma percepção e passa a ser uma constatação. “Os dados estatísticos podem transformar-se em um ponto de partida para sugerir a adoção de medidas específicas para cada tipo de população” (HERINGER, 2002).

Clarice Salete Traversini e Samuel Edmundo López Bello (2009) citam Foucault (2008, p. 138), para dizer que “as estatísticas mostram que as populações têm as suas

regularidades. Ela mostra que as populações têm efeitos econômicos específicos em função da sua forma de agir, pelas suas atividades, pelos seus deslocamentos”. Nesse sentido, a Estatística torna-se uma das ferramentas necessárias para conhecer qualquer população, propicia a visibilidade das dificuldades populacionais, tornando-as visíveis, palpáveis, pensáveis e potencialmente previsíveis, possibilitando a elaboração de projetos e programas que interfiram de forma direta os índices apresentados. Ainda conforme Foucault (2004, p.138), a estatística como ciência emerge como um saber ligado diretamente a uma forma de poder, um poder racionalizado e conectado a um Estado governamentalizado,

Logo, para além das observações a olho nu, há a necessidade, também, de se produzirem registros sobre essa população, para recomendar, conduzir e analisar futuras intervenções que serão feitas, quantificando os aspectos que merecem ser destacados a fim de que se formulem estudos que sirvam de guias para a ação pública. A estatística tornou-se um instrumento para produzir, conduzir e administrar as questões sociais que atingem a população e os indivíduos. (TRAVERSINI, BELLO, 2009). No caso da questão racial, por vezes o efetivo resultado da estatística tem sido a cooperação para o diálogo público acerca da existência de desigualdades raciais, e é esse diálogo que aponta as melhores formas de combatê-la, demonstrando o verdadeiro cenário racial no Brasil.

Os movimentos negros brasileiros têm se destacado no nosso país como atores que conseguiram influenciar o governo brasileiro e os seus principais órgãos de pesquisa, tais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A estratégia estatística – via IBGE – perseguida pelos movimentos nos anos 80, de classificar pretos e pardos sob a categoria negros, tornaria mais urgente as demandas por políticas públicas voltadas para este público-alvo. Essa estratégia, de acordo com Rafael Petry Trapp (2011), “é como um dispositivo que permite exercer o controle estatístico e o governo da diferença e da população negra no Brasil, a partir do multiculturalismo e da bipolarização das relações raciais”. Através dessa estratégia é possível que o governo volte sua ação para a população negra, retirando da margem das agendas governamentais as questões sociais que implicam o não-desenvolvimento dos indivíduos pretos e pardos.

Os efeitos dessas estratégias contra o mito da democracia racial, de acordo com Heringer (2001), começaram a ser percebidos na década de 90. Há uma mudança na conduta estatal em relação às questões sociais que envolviam a população negra. Década marcada pelo início do debate sobre ações afirmativas no Brasil. Por meio da pressão dos movimentos negros, através da Marcha Zumbi de Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995

(LIMA,2010) que, no mesmo ano, incentivou o processo de discussão das relações raciais brasileiras já no governo de Fernando Henrique Cardoso admitindo, de forma oficial, que os negros eram discriminados (HERINGER, 2001).

3.2 Conferência de Durban: a visibilidade para as demandas da população negra

Os caminhos para esse debate tiveram maiores contornos com o advento da criação do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que foi realizada na cidade sul-africana de Durban, no período de 30 de agosto a 07 de setembro de 2001 (SANTOS, 2007, p. 17). O comitê tinha como função a organização de pré-conferências temáticas em diversas regiões e em variados estados brasileiros, a fim de discutir aspectos relevantes para o Brasil, na agenda da Conferência Mundial contra o Racismo. De acordo com Santos (2007), essas conferências foram a base para a estruturação da Conferência Nacional Contra o Racismo e a Intolerância, realizada no período de 06 a 08/07/2001, no estado do Rio de Janeiro – RJ. Teve como resultado final o documento brasileiro com todas as propostas que seriam encaminhadas à conferência de Durban. O documento foi intitulado de “Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Intolerância – Carta do Rio” (SANTOS, 2007 apud MOURA e BARRETO, 2002).

O relatório do Comitê Nacional de preparação para a Conferência de Durban fez orientações que pudessem levar ao reconhecimento, sobretudo por parte do setor público, da existência de discriminação racial no país. Outra recomendação foi para que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA atuasse com uma linha permanente de pesquisa sobre o impacto do racismo e esse impacto seria observado através das lentes dos indicadores sociais brasileiros, tais como o de acesso à educação, saúde, habitação e mercado de trabalho. A adoção de medidas de ação afirmativa também foi o ponto destacado no relatório que, inclusive, também mencionava os campos que ela, prioritariamente, deveria atuar: educação, trabalho e quilombolas. Para além disso, os ativistas chamaram a atenção do setor público para que houvesse a implementação das medidas previstas na Convenção 111 da OIT. (ALVES, 2002, TRAPP, 2011)

O documento que foi levado à Conferência de Durban foi carregado de esperanças, levava de alguma forma estampado em suas páginas a trajetórias sofridas de negros e negras

que foram atores protagonistas na dinâmica do racismo. Foi a soma de uma luta que vinha se arrastando por muito tempo, camuflada pelo discurso da democracia racial, o racismo operava de maneira coadjuvante, no intuito da invisibilidade. Sales Augusto dos Santos (2007), Sérgio Costa (2006), bem como Rosana Heringer (2002), afirmam que o início das formulações de estratégias governamentais para lidar com população negra, foram inseridas na agenda política brasileira após a Conferência de Durban. O documento final de Durban foi um dos vários instrumentos que viabilizaram esse processo da construção da ação pública voltada para formular e implementar programas de governos voltados para a população negra. O cenário internacional foi (e ainda é) um campo de disputas e de divulgação da temática racial, que pode, ou não, ter suas decisões acatadas pelos Estados Parte.

Para início de debate, um dos primeiros instrumentos do direito internacional relacionado com o combate direto à discriminação racial, de forma específica, foi aprovado no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A Convenção nº 111, que trata da Discriminação em matéria de Emprego e Ocupação (OIT, 1958) representa um dos pontos centrais no combate à discriminação racial, por tratar de um dos campos mais importantes da vida social e no qual, efetivamente, a discriminação se dá de forma habitual, indireta e com ampla repercussão na trajetória dos indivíduos.

Destaque também para a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, que fez com que os Estados Parte se comprometessem a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica. Trata, também, dos direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente em relação ao direito ao trabalho, à escolha livre de seu trabalho, às condições equivalentes e satisfatórias de trabalho, à proteção contra o desemprego, a um salário igual para um trabalho igual e uma remuneração equitativa e satisfatória (ONU, 1965).

Mas o evento internacional que parece ter tido uma maior repercussão no cenário nacional foi a Conferência de Durban. A primeira vitória pós-Durban, de acordo com Rosana Heringer (2002), foi a possibilidade de dar maior visibilidade ao tema e a intensificação do debate sobre políticas de ação afirmativa. O Plano de Ação de Durban, conforme seu artigo 99, “incentiva-os a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação de todos, através, dentre outras medidas, de ações e estratégias afirmativas ou positivas”. A estatística também é mencionada no plano através do artigo 100, pois “insta os Estados a

estabelecerem, com base em informações estatísticas, programas nacionais, inclusive programas de ações afirmativas ou medidas de ação positivas, para promoverem o acesso de grupos e indivíduos que são ou podem vir a ser vítimas de discriminação racial”. (ONU,2001)

Ao tratar das medidas de prevenção, educação e proteção com vistas à erradicação do racismo, destaco o seguinte artigo

108. Reconhecemos a necessidade de se **adotarem medidas especiais ou medidas positivas em favor das vítimas de racismo**, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com o intuito de promover sua plena integração na sociedade. As medidas para uma ação efetiva, inclusive as medidas sociais, devem visar corrigir as condições que impedem o gozo dos direitos e a introdução de medidas especiais para incentivar a participação igualitária de todos os grupos raciais, culturais, linguísticos e religiosos em todos os setores da sociedade, colocando a todos em igualdade de condições. Dentre estas medidas devem figurar outras medidas para o alcance de representação adequada nas instituições educacionais, de moradia, nos partidos políticos, nos parlamentos, **no emprego** [...] (ONU, 2001, p. 33 grifo nosso)

Reconhecendo a necessidade de se traduzir os objetivos da Declaração de Durban propõe em seu documento, com destaque para seu artigo 8, item c, e artigo 11:

8. Exorta as instituições de financiamento e de desenvolvimento, os programas operacionais e as agências especializadas das Nações Unidas, de acordo com seus orçamentos ordinários e com os procedimentos de seus órgãos diretores a:

[...]

c) desenvolver programas destinados aos afrodescendentes alocando recursos adicionais aos serviços de saúde, educação, moradia, energia elétrica, saneamento, medidas de controle ambiental e **promover a igualdade de oportunidades no emprego**, bem como em outras iniciativas de ações afirmativas ou positivas

[...]

11. Incentiva os Estados a identificarem os fatores que impedem o igual acesso e a presença equitativa de afrodescendentes em todos os **níveis do setor público**, incluindo os serviços públicos, em particular, a administração da justiça; e a tomarem medidas apropriadas à remoção dos obstáculos identificados e, também, a incentivar o setor privado a promover o igual acesso e a presença equitativa de afrodescendentes em todos os níveis dentro de suas organizações. (ONU 2001, p. 39- 40, grifo nosso).

O documento final, ao tratar especificamente da discriminação na área do emprego, sugere que os Estados incentivem as organizações não-governamentais e o setor privado a melhorar as perspectivas dos grupos-alvo que enfrentam maiores obstáculos para encontrar, manter ou recuperar o emprego, incluindo emprego qualificado. Em seu artigo 37, o documento parece ser mais específico, mesmo que esteja voltado para contratação na área de ensino, incentiva os Estados a tomarem medidas para aumentar a contratação, a permanência e a promoção de mulheres e homens pertencentes a grupos que estão sub-representados, motivo este que é resultado do racismo (ONU, 2001)

O documento final da Conferência de Durban abordou uma multiplicidade de questões de grande importância, como por exemplo, a previsão de medidas destinadas a garantir a igualdade nas áreas, entre outras, do emprego, através de ações positivas feitas pelo Estado para indivíduos ou grupos de indivíduos que são ou têm sido negativamente afetados. A análise feita por Trapp (2011), acerca das boas consequências da conferência, aproxima-se da de Heringer (2002), de acordo com ele, já consolidada na agenda de prioridades do movimento negro, as ações afirmativas (ou nos termos do documento final, “medidas especiais” ou “medidas positivas”) entraram efetivamente na agenda do governo somente após a conferência de Durban. Naquele momento, o Brasil como país signatário do acordo teria de iniciar a implementação das políticas de ação afirmativa.

E o que era importante nisso tudo é que já não era mais somente o movimento negro, defendendo as ações afirmativas e que elas poderiam ser um dos possíveis caminhos para uma real democracia igualitária. O governo brasileiro agora fazia parte dessa defesa, e os dois saíam da África do Sul sabendo o que deveriam fazer: políticas de ação afirmativa.

3.3 As políticas de ação afirmativa: instrumentos para o desenvolvimento

Mas, afinal, o que são ações afirmativas? Antes, é importante destacar que as ações afirmativas que interessam neste trabalho e os artigos que foram analisados no documento final da Conferência de Durban são os que dizem respeito à ocupação dos negros e negras no mercado de trabalho. O intuito é aproximar-se do objeto de pesquisa analisado, que tem como intuito a inserção dos negros nos setores de ocupação, sobretudo o setor público. Para Heringer (1999), as políticas de ações afirmativas são:

Instrumentos desenhados na perspectiva da promoção da igualdade, em situações concretas, geralmente tendo como unidade de implementação uma instituição pública ou privada (empresa, prefeitura, universidade, ONG, cooperativa, entre outras). São estabelecidas metas e estratégias que provocam o aumento do número de pessoas de um determinado grupo na instituição (HERINGER, 1999)

A Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, dialoga com a definição de Heringer (1999), ao defini-las como “políticas públicas feitas pelo governo ou pela iniciativa privada com o objetivo de corrigir desigualdades raciais presentes na sociedade, acumuladas ao longo de anos” (BRASIL, SEPPIR, 2017). Os autores Steeh e Krysan (1996), apontam que a “ação afirmativa se refere às políticas e procedimentos obrigatórios e

voluntários desenhados com o objetivo de combater a discriminação no mercado de trabalho e também de retificar os efeitos de práticas discriminatórias exercidas no passado pelos empregadores” (apud HERINGER, 2002).

Elas podem prevenir a discriminação em diversos ambientes e fazer com que sujeitos possam ser inseridos nesses ambientes que o discriminam. Tais como o ambiente do mercado de trabalho, para compreendermos que a variável cor, raça ou etnia não seja um critério de exclusão e discriminação, tendo como referência a situação histórica de desigualdade e da ausência de oportunidades que enfrentou/enfrenta a população negra no Brasil. Segundo Joaquim Barbosa Gomes (2001, p. 6-7), os objetivos das ações afirmativas são:

Induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, visando a tirar do imaginário coletivo a ideia de supremacia racial versus subordinação racial e/ou de gênero; coibir a discriminação do presente; eliminar os efeitos persistentes (psicológicos, culturais e comportamentais) da discriminação do passado, que tendem a se perpetuar e que se revelam na discriminação estrutural; implantar a diversidade e ampliar a representatividade dos grupos minoritários nos diversos setores; criar as chamadas personalidades emblemáticas, para servirem de exemplo às gerações mais jovens e mostrar a elas que podem investir em educação, porque teriam espaço (apud Petrônio Domingues, 2005).

Um dos primeiros exemplos dessas ações afirmativas aconteceu já no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que começou a implementar a política de cotas no Ministério do Desenvolvimento Agrário. A cota é um tipo de ação afirmativa, é uma das opções que o governo pode utilizar para induzir o desenvolvimento de determinados indivíduos que, sem elas, enfrentaria densas barreiras estruturais para alcançar um nível maior de progresso em diferentes aspectos, tais como os sociais e os econômicos. Heringer (2002) afirma que a “adoção das políticas de ação afirmativa (incorretamente usadas como sinônimo de cotas). Embora sejam a versão mais simplificada das medidas que recebem o nome de ação afirmativa – ou talvez precisamente por isso – as cotas ganharam espaço no debate sobre o tema”.

Um levantamento feito por Heringer (2002), que mapeia as ações afirmativas no Brasil de setembro de 2001 a junho de 2002, além da política adotada pelo MDA, com seu programa de Ações Afirmativas, Raça e Etnia, reserva 20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais. As vagas tinham como sujeitos os servidores contratados por concurso, dos cargos comissionados e dos empregados em empresas prestadoras de serviços ao ministério. O Supremo Tribunal Federal adotou cotas para negros, mulheres e portadores de necessidades especiais nas empresas prestadoras de serviço ao STF.

Em dezembro de 2001 o Ministério da Justiça anunciou a adoção do sistema de cotas, tendo como base o modelo adotado pelo MDA (HERINGER, 2002).

Destaque também para o Decreto presidencial 4.228, de 13 de maio de 2002, que institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Prevê em seu Art. 2º inciso I - “observância de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS”. O decreto surge para proporcionar a diversidade do aparato público federal, visando o preenchimento de cargos, bem como na contratação de serviços por órgãos do governo. A mesma diversidade deve ocorrer para os critérios nas licitações e nas contratações das empresas prestadoras de serviço. Para além disso, o mesmo decreto instituiu o Comitê de Avaliação e Acompanhamento destinado à gestão estratégica do programa. (BRASIL, 2002)

As ações afirmativas também foram uma das estratégias utilizadas pelo Instituto Rio Branco, através da criação de um programa de bolsas de estudo para afrodescendentes em cursos preparatórios para inserção na carreira de diplomata do Instituto Rio Branco. A intenção era ofertar 20 bolsas anuais pagas em 10 parcelas mensais de R\$ 1 mil. Eram 20 alunos contemplados por ano e o candidato deveria informar, no ato da inscrição, se é afrodescendente (HENRINGER, 2002).

No campo político, o Senado Federal trabalhava no Projeto de Lei 650/1999, o que indicava ser o embrião da atual lei de cotas no serviço público federal. O projeto de lei da autoria do Senador José Sarney (PMDB-AP) tinha como proposta a cota mínima de 20% para afro-brasileiros no preenchimento de cargos e empregos públicos da União, estados, municípios e Distrito Federal, para os afro-brasileiros que apresentem qualificação exigida, tal projeto foi arquivado em 26/11/2013 (HERINGER, 2002). A Lei Ordinária 12.288 de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, estabeleceu um outro rumo para as ações afirmativas no mercado de trabalho, sobretudo no setor público. A lei, em seu capítulo V, que trata sobre o trabalho, prevê em seu Art. 39 que:

O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas (BRASIL, 2010).

Em seu § 2º, do referido artigo, é importante ressaltar que “as ações visando a promover a igualdade de oportunidades na esfera da administração pública far-se-ão por meio de normas estabelecidas ou a serem estabelecidas em legislação específica e em seus regulamentos” (BRASIL, 2010). Para fazer valer o sistema de ação afirmativa no serviço público federal, principalmente em relação inserção de negros e negras nesse setor, o Poder Executivo Federal, através do Projeto de Lei nº 6.738 de 07 de novembro de 2013, que “reserva aos negros vinte por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal” (BRASIL, 2013). Esse projeto de lei serviu de guia para a regulamentação do Art. 39 do Estatuto da Igualdade Racial. O projeto foi transformado na Lei Ordinária nº 12.990 em 09 de junho de 2014, que servirá de ponto de partida para entendermos a Orientação Normativa nº 03/2016 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Desafios dos instrumentos de ação pública: a recepção no judiciário

A adoção de políticas de ação afirmativa no Brasil, sobretudo na modalidade de cotas raciais, deu origem a intenso debate acerca da legitimidade e da efetividade de tais medidas. Normalmente, com o argumento de que ela feriria o princípio da igualdade entre as pessoas, principalmente em relação ao Art. 5º da Constituição de 1988 que determina que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 1988), bem como a questão da meritocracia tão defendida no mundo dos concursos públicos. As posições nas diversas instâncias do Judiciário, entretanto, não são uniformes, com interpretações que tendem a declarar a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade da lei, houve o receio de que poderia ocorrer situações de insegurança jurídica em concursos públicos federais.

Dessa maneira, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF), em 27 de janeiro de 2016, a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41, em defesa da Lei 12.990/2014, a chamada Lei de Cotas. Segundo a OAB, a existência de posições diversas sobre a constitucionalidade da lei justifica a intervenção do STF para pacificar as controvérsias. O Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu, com decisão unânime, na sessão de 08 de junho de 2017, o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 41 e reconheceu a validade da Lei 12.990/2014, que reserva 20% das vagas em concursos públicos federais para pretos e pardos. As vagas poderão ser preenchidas tanto para provimento de cargos efetivos, como também para empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta.

Esse entendimento, inclusive, está em sintonia com a jurisprudência do STF, que já confirmou a constitucionalidade do sistema de cotas para acesso ao ensino superior público (Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012) através do acórdão do julgamento sobre a política de instituição de cotas raciais pela Universidade de Brasília (UnB), tema analisado em 2014 pela Corte Suprema na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186. A Lei de Cotas, assim, torna-se constitucional como uma maneira de combate à desigualdade racial, proporcionar uma maior representatividade aos pretos e pardos no serviço público federal, bem como o combate à discriminação. Pois há de ser destacar que a discriminação racial não ocorre apenas no campo da educação, mas também no campo do trabalho, e que o processo de inclusão

passa pela ampliação de oportunidades tanto pelo sistema escolar, como também pela inserção no mercado de trabalho.

Advogado e ex-presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Marcus Furtado, em sua participação no Seminário Jurídico “A políticas de Cotas no Serviço Público federal: avanços e desafios” realizada na Enap, em Brasília-DF, salienta a importância de “respeitar a luta dos movimentos sociais. É importante que quem está no aparato burocrático estimule as questões dentro das instituições, mas averiguar se é uma pauta das lideranças dos movimentos” (FURTADO, 2017). Isso é uma forma de a própria OAB, bem como qualquer outra instituição, estar legitimada para colocar as ideias advindas da sociedade em prática. A OAB poderia ter acionado o judiciário com a ADC 41 antes, mas acionou quando houve a provocação dos principais interessados: os negros. “Quando a gente entrou, a gente entrou forte e unidos e ganhamos no Supremo. Se eu tivesse entrado um pouco antes, como uma ideia minha ou da OAB, desfocada do movimento negro, eu não sei o que teria sido, se teria tido êxito no STF” (FURTADO, 2017).

Essa interação para a construção dos instrumentos de ação pública, em conjunto com aqueles que estão fora da administração pública, colabora para a compreensão da importância de trazer para a cena política, para o diálogo, bem como para a elaboração da ação pública os interessados que serão os futuros beneficiários da política pública. Esse processo dota os instrumentos de um sentido de legitimidade. Sem essa interação entre atores públicos e privados a ação estatal fica centrada no aparato burocrático e a construção de instrumentos para lidar com as questões que envolvem a população negra parecem ser respostas estatais desprovidas de conformidade das representações que os indivíduos negros possuem.

Declarada a constitucionalidade das cotas no serviço público pelo Supremo Tribunal Federal, restaram alguns aspectos da referida lei geradores de insegurança jurídica para os quais, até o fechamento desta pesquisa, ainda não há posicionamento consolidado. A lei dispõe que candidatos pretos ou pardos poderão concorrer às vagas dentro das cotas por autodeclaração. Estabelece, contudo, que a “declaração falsa” poderá ser contestada. O texto da lei não entra em detalhes como isso será feito. Deve-se levar em consideração a fundamentação de julgamento do relator da ADC 41, o ministro Luís Roberto Barroso, que para além de decretar a constitucionalidade da lei, legitima também a utilização, além da autodeclaração, de critérios auxiliares que levem em conta a heteroidentificação, isto é, o uso de um método que possa averiguar a veracidade das autodeclarações. Todavia, esse método deve respeitar a dignidade da pessoa humana, bem como garantir o contraditório e a ampla defesa.

São esses critérios, sejam de autoatribuição, ou os subsidiários de heteroidentificação que despertam um alerta de insegurança aos candidatos de concursos públicos federais. São lacunas que dão margem a interpretações que não convergem, que exigem a subjetividade de quem avalia as autodeclarações, tais como: qual o grau de negritude necessário para se autodeclarar negro? Haverá um critério objetivo que será utilizado? A ascendência do candidato pode ser um critério, ou apenas será considerada a aparência física? Quem sofre discriminação no Brasil? Em um país miscigenado como o nosso, há de se reconhecer os obstáculos que se impõem quando se pretende definir quem é negro.

4.2 A autoatribuição: a complexa percepção do indivíduo em relação à cor

O critério inicial para a inclusão de determinado indivíduo na reserva de vagas é o da autodeclaração. Essa é a principal forma de classificação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, um método que se baseia na declaração espontânea do indivíduo, mas que não deixa também de ser uma heteroclassificação. Rafael Guerreiro Osório (2003), menciona que nos registros expedidos pelo aparato público, tais como os registros de nascimento ou de óbito, a classificação da cor do sujeito é definida através do olhar do outro, isto é, através de uma heteroatribuição.

A raça é definida por autoatribuição no momento em que o cidadão interessado fornece diretamente as informações. Quando IBGE produz informações estatísticas acerca do pertencimento racial das populações através da visita domiciliar, utiliza-se a captação pela auto e heteroatribuição, mesmo que as orientações sejam de que o recenseador do IBGE não interfira ou influencie a escolha dos sujeitos entrevistados. Todavia, importa destacar que a presença de todos os integrantes que dividem a mesma residência nem sempre é possível, desta maneira, quem classifica os ausentes é o respondente incumbido de fornecer as informações ao burocrata, e isso implica que quem categoriza cada integrante domiciliar carrega consigo sua interpretação acerca da cor da pele do indivíduo (OSÓRIO, 2003)

O ponto de questionamento da identificação por autoatribuição envolve o problema de o indivíduo se perceber como o real destinatário da política pública. Se os pais são pretos ou pardos e o candidato alega ser fruto de uma miscigenação, ao que tudo indica, isso lhe confere direito às vagas reservadas para negros, já que é ele quem decide o seu pertencimento racial. Mas são esses os reais beneficiários da política a qual carrega como um dos seus objetivos o

combate ao racismo? Retoma-se neste discurso a observação feita por Osório (2003), que por mais que, geneticamente, uma pessoa tenha em sua ascendência evidências da população negra, essas evidências podem não ser suficientes para torná-los vítimas do racismo.

Poder-se-ia também considerar que o critério da autodeclaração, reconhecida pelas relações que se estabelecem através da ascendência, bem como da construção de uma identidade política, se faz valer, levando em consideração os discursos que convergem, mais ou menos, para o fato de que os efeitos do racismo não estão apenas presentes na cor da pele. Os efeitos da ascendência transbordam para os ambientes que a pretos e pardos transitam, a posição social em que seus pais se encontram, na maioria das vezes, na base da pirâmide social, dos territórios que negros e negras habitam e que implicam algum tipo de discriminação geográfica.

A ancestralidade dos candidatos pode impactar na sua atual realidade social, na sua realidade de acesso, e isso é um reflexo do seu passado familiar. Observando por essa lente, uma pessoa parda clara, num país racista, pode vir a ter algum tipo de restrição a determinados elementos constitutivos para o seu desenvolvimento e isso se deve à ausência de manutenção, sobretudo do Estado, de direitos dos seus ancestrais. O discurso a seguir é de um participante do seminário e militante da causa negra (não identificado), transcrito utilizando-se como método o vídeo do Seminário Jurídico “As políticas de Cotas no Serviço Público federal: avanços e desafios” disponibilizado na plataforma *Youtube*. Método que é utilizado para análises no decorrer deste trabalho. Importa salientar que seu posicionamento indica que os critérios, de acordo com a representação que ele carrega, deveriam levar em consideração os aspectos que ele destaca como “políticos”.

Eu sou o filho mais velho, de 5, e a minha irmã mais nova é uma parda clara e ela alisa o cabelo [...] Provavelmente, se ela quiser se inscrever em cotas, em muitas bancas ela não vai passar, então... pelo fenótipo, muita gente não vai enxergá-la como negra, mas nós nascemos em uma periferia, num morro, numa realidade social extremamente cruel, difícil. Então existem aspectos que eu acho que tem que ser considerados, que são os aspectos políticos. (ENAP, SEPPIR, militante não identificado, 2017)

Outros discursos voltavam-se e chamam a atenção para a questão de que os critérios de heteroatribuição podem ser potenciais inibidores do desenvolvimento da identidade dos indivíduos. Eles inibem o processo de retomada da aceitação dos pardos se assumirem como negros, um processo de aceitação de identificação que por muito tempo foi renegada e associada a aspectos negativos.

Esse discurso colabora para o reconhecimento da dificuldade que os indivíduos negros tiveram para que formassem sua identidade tendo como base uma cultura que, até determinado ponto, foi-lhe retirada, expropriada, que não é assumida por boa parte da população negra. Essas observações dialogam com a perspectiva de Munanga (1999), que discorre sobre a “dificuldade de formar uma identidade em torno da cor e de uma negritude não assumida pela maioria cujo futuro foi projetado no sonho do branqueamento.” Alguns pardos que assumem essa identidade racial, que se autot classificam como negros, teriam como barreira as comissões de verificação, pois teriam como resposta uma negativa da sua identidade política.

Em seu discurso no Seminário Jurídico, Ana Carolina Roman, Procuradora da República – Ministério Público Federal (MPFDF), destaca que:

O filho quase branco de uma pessoa negra, que conviva em uma família de pessoas negras, sofre também discriminação em alguma medida. De fato, o núcleo familiar sofre em alguma medida discriminação direcionada a um dos seus membros, mas o fato é que a lei veio trazer como o fator da discriminação pessoal, e não a familiar. Ao tentar avaliar essas características de discriminação do núcleo familiar, nós vamos entrar numa subjetividade, numa discussão que é impossível de resolver. Em que medida uma pessoa seria discriminada ou não, isso é difícil de resolver na prática. Então, quem é o pardo? A discriminação acontece em razão da marca e não da origem. A interpretação gramatical é de que a lei dá indicações de que o critério é mesmo a cor, devido ao destinatário negro. A gramática não deve ser a única interpretação, mas ela é um reforço de que o tom de pele escuro é o discriminado (ENAP, SEPIR, ROMAN, 2017)

A questão de beneficiar um candidato levando-se em consideração sua ascendência ou a sua identidade política, faz com que muitas pessoas se considerem afrodescendentes, sobretudo por conta da miscigenação. Poderiam surgir, então, candidatos totalmente brancos em aparência, mas que não sofrem sistematicamente a discriminação do preconceito de marca, e o enquadramento obtido não conceituaria a raça como um elemento construído a partir do social. O problema seria novo, se deslocaria para “definir qual a percentagem de ascendência africana que permitiria o enquadramento de uma pessoa como negra” (OSÓRIO, 2003).

O preconceito se manifesta de uma forma mais direta na intensificação da cor do indivíduo, quanto mais preta é a pele, quanto mais características físicas ligadas aos negros sem tem, maior é a probabilidade de ser vítima do preconceito. Aqueles que se autodeclaram como pardos, também podem ter uma certa carga de elementos físicos que o aproxime muito do fenótipo negro, apesar de eles possuírem menos traços, esses traços existem, caso não existissem, os pardos seriam considerados como brancos, e são nesses traços que se confundem com os traços dos negros que o racismo opera. São eles que colocam os pardos expostos ao preconceito. Osório (2003), levanta o questionamento de haver mais categorias intermediárias

entre o branco e o preto. Assim, o pardo não seria uma categoria tão ambígua. Daniela Ikawa (2012, p.39) parece responder a esse anseio por meio da ADPF 186, criando as categorias intermediárias entre os pardos e pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto.

Para além dessa discussão, é importante levar em conta que as desigualdades sociais são divididas, na maioria das vezes, pelos pretos e pardos. Isso já uma justificativa para se tornarem beneficiários legítimos das ações afirmativas que envolvam algum tipo de critério racial, e que objetivam mudar a negativa situação histórica e atual que os negros enfrentam. (OSÓRIO, 2003). É possível considerar que a utilização da classificação via IBGE foi uma saída para o legislador objetificar o conceito do critério que seria utilizado pela Lei de Cotas. Contudo, é preciso um exame mais minucioso, somente o uso da autodeclaração para definir quem serão os negros beneficiários da política pode acarretar a completa ineficácia da lei. Considerar a autodeclaração como método único poderia resultar em um sistema de cotas desprovido de qualquer mecanismo contra fraudes.

Como exemplo do uso indevido, da má-fé da autodeclaração, logo após as primeiras iniciativas de adoção de reserva de vagas levando em conta o critério inicial, foram identificadas tentativas de fraudes ao atual sistema de cotas para ingresso no serviço público. Como por exemplo, a discussão que envolveu o certame público regido pelo Edital nº 1- MP/ENAP, de 12 de junho de 2014, para preenchimento de cargos de nível superior na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pois não previa procedimentos de aferição de ocorrência de falsidade da autodeclaração prestada por candidatos para esse fim.

Em uma análise rápida do edital, poder-se-ia concluir que qualquer pessoa que se autodeclara como negra no momento da inscrição, estaria apta a ingressar no serviço público por meio das cotas, ignorados quaisquer outros aspectos. O desfecho do certame foi a mídia apontando a constatação de que as vagas para cotistas estavam sendo ocupadas por possíveis não negros.

O Planejamento ignorou a recomendação de que uma comissão específica checasse as informações e publicou a nomeação dos suspeitos cinco dias depois de um documento do Ministério Público Federal (MPF) com essa recomendação ter sido protocolado”, denunciou.

Em 18 de dezembro, o procurador federal Felipe Fritz Braga recomendou ao então secretário-executivo, Dyogo Oliveira, que vários candidatos fossem submetidos, “antes da nomeação, à verificação de falsidade de autodeclaração para a reserva de 20% das vagas”, e

estabeleceu prazo de 10 dias úteis para a resposta. A exigência do MPF foi feita com base na observação de 67 fotos de cotistas escolhidas aleatoriamente, a qual revelou que “17, possivelmente, não são negros” (BATISTA,2016)

A questão, então, é construir um instrumento que possa impedir a desmoralização da política de cotas, se um dos objetivos da lei é combater a discriminação, a primeira pergunta que se precisa responder é: quais os critérios e métodos que devem ser adotados para averiguar essa autoatribuição? E uma segunda pergunta seria: quem são os sujeitos que, em determinados contextos sociais, sofrem impedimento de acesso por conta da sua cor ou características físicas?

A construção dos critérios é permeada pela existência de uma tensão, mais ou menos evidente, entre duas representações, duas visões de mundo acerca do que é ser negro: a primeira, leva em conta a questão da ascendência, já a outra, a observação quase que exclusiva do fenótipo. Essa tensão acontece pelo fato de que acionar vários atores para a elaboração dos instrumentos que lidam com as questões sociais, implica entender que cada ator traz consigo suas representações e que, de uma forma ou de outra, querem ver nos instrumentos os seus conteúdos e seus projetos. Os instrumentos não são meramente funcionalistas, simples escolhas técnicas, eles não são neutros (LASCOUTES, LE GALÈS, 2012; TAYLOR, HALL, 2003). Por serem instituições no sentido sociológico, carregam na sua elaboração modelos morais e cognitivos, o qual os atores envolvidos desejam ver a representação da sua interpretação social, já que são os instrumentos que irão organizar e regular as relações sociais.

4.3 A heteroclassificação: a percepção do ser negro através do olhar externo

É possível, após uma breve análise acerca das decisões que tratam sobre critérios de heteroclassificação, que a autodeclaração não é o único método, e nem deve ser o único utilizado, para comprovar o pertencimento racial do candidato para que ele tenha acesso às vagas reservadas para negros, e que esta autodeclaração pode ser questionada pela Administração. Este entendimento é compartilhado pelo Desembargador do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) Cândido Alfredo Silva Leal Júnior,

ADMINISTRATIVO. CONCURSO. COTAS RACIAIS. AUTODECLARAÇÃO. FORMA DE AVERIGUAÇÃO. PREVISÃO LEGAL E EDITALÍCIA. 1) As decisões da Comissão Avaliadora do concurso, no exercício de avaliação da autora por meio de fotos, concluiu que a candidata não se enquadra nas condições de pessoa preta ou parda, nos termos da Lei nº 12.990/2014, por não apresentar fenótipos característicos, tais como: cor da pele e formato dos lábios. 2) A autodeclaração não

é, em toda e qualquer hipótese, bastante para provar a identidade racial para fins de acesso às cotas raciais, nem absolutamente insuscetível de questionamento pela Administração. 3). Há precedente do STF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF) que concluiu ser legítima a instituição de comissão de controle, responsável por avaliar a idoneidade da declaração do candidato e avaliar a presença das características fenotípicas exigidas pelo edital, atribuição exercida pela comissão no caso dos autos, não havendo, portanto, razão para alterar o entendimento adotado pela comissão. (BRASIL, 2016).

Entende-se que aderir a heteroclassificação como elemento necessário para completar a autodeclaração, bem como para a verificação de fraudes, atende as exigências da Lei de Cotas no serviço público federal. Características físicas aparentes do indivíduo podem servir como critérios razoáveis que permitem verificar se os candidatos estão indevidamente concorrendo às vagas reservadas aos negros. Isto é, a análise dos traços fisionômicos, do fenótipo do candidato, é um meio constitucionalmente adequado para distinguir negros e não negros.

Sobre isso, é válido relatar, a contribuição da ministra Rosa Weber “Enfim, no que diz com as comissões de classificação formadas pela UnB para avaliar o preenchimento, pelos candidatos às vagas de cotistas, da condição de negro, deve-se considerar que a discriminação, no Brasil, é visual” (BRASIL, 2012, pg. 129) Para sustentar a avaliação de Rosa Weber, Guimarães (2006) captura o posicionamento de Hasenbalg que vai ao encontro da percepção de que a discriminação é mesmo visual. Além de os pretos e pardos terem uma inserção no mercado de trabalho com bases educacionais menos sólidas que as da população branca, “os não-brancos estão expostos à discriminação ocupacional, pela qual a avaliação de atributos não produtivos, como a cor das pessoas, resulta na exclusão ou no acesso limitado a posições valorizadas no mercado de trabalho” (GUIMARÃES, 2006).

Se é a cor da pele que, muitas vezes, ocasiona a exclusão de sujeitos das ocupações de privilégio no mercado de trabalho, é esse o discurso também utilizado por aqueles que defendem os critérios de heteroclassificação. O racismo opera na cor, nas características físicas que são relacionadas à raça. Para além disso, “o racismo é uma crença na existência das raças naturalmente hierarquizadas pela relação intrínseca entre o físico e o moral, o físico e o intelecto, o físico e o cultural” (MUNANGA, 2012). A raça, então, é uma construção a partir da percepção social, que também interliga elementos físicos e culturais ao indivíduo.

O racismo atua na medida em que relaciona a cor das pessoas, sobretudo aquelas que têm pele mais escura, às suas capacidades operacionais, intelectuais ou até mesmo associa o negro a tudo aquilo que é visto socialmente como negativo. Significa dizer e associar a cor da pele e traços àquilo que não é belo, que não é inteligente, que tem um caráter menor em relação

ao outro. É dizer que o branco é, mas o negro pode vir a ser. Quando o racismo opera nessas condições, não se trata mais de um grupo observado através da lente biológica, mas sim, através de uma lente social, a qual indivíduos são reconhecidos por marcas inscritas em seu corpo, tais como a cor da pele, o tipo de cabelo, a estatura e até mesmo o forma do crânio (GARCIA, 2006; HASENBALG, 1979; MUNANGA, 2012, OSÓRIO, 2003).

Assinala Hasenbalg (1979, p. 233) que “a discriminação e a exclusão de grupos raciais bloquearam os principais canais de mobilidade social, de maneira a perpetuar graves desigualdades raciais, e a concentração de negros e mulatos no extremo inferior da hierarquia racial”. Todos esses conceitos colaboram para o discurso de que apenas a autodeclaração não é suficiente para fazer valer a Lei de Cotas. Ao que tudo indica, é um critério “fraco”, que pode vir a desmoralizar a lei, pelo simples fato de que ao final dos 10 anos de vigência da lei, terem inseridos no aparato burocrático somente pessoas pardas no tom mais claro da pele, então, o problema da representação e, sobretudo, o da discriminação visual que atinge a cor não teria sido resolvido.

As comissões como método subsidiário tornaram-se o meio mais viável para verificar a veracidade da autodeclaração dos candidatos. Definido o método, o processo se desdobra para a escolha dos componentes que participarão das comissões, bem como os critérios que eles terão como base para a sua escolha. Esses critérios são carregados de representações sobre a negritude, que de alguma maneira devem ser mais ou menos padronizados para que não carreguem, demasiadamente, o estigma da subjetividade do olhar do avaliador. Na tentativa de padronizar essa percepção do ser negro, em 2016, a questão veio a ser regulamentada pela Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, por meio da Orientação Normativa nº 03/2016 - MP, com os seguintes objetivos:

Art. 1º Estabelecer orientação para aferição da veracidade da informação prestada por candidatos negros, que se declararem pretos ou pardos, para fins do disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990, de 2014.

Art. 2º Nos editais de concurso público para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União deverão ser abordados os seguintes aspectos:

[...]

II - Prever e detalhar os métodos de verificação da veracidade da autodeclaração, com a indicação de **comissão** designada para tal fim, com competência deliberativa; (BRASIL; MP; SGP, 2016)

A Orientação Normativa nº 03/2016 – MP tem como competência a regulamentação da constituição dessas comissões no âmbito dos concursos públicos federais. Ela dispõe, em seu §1º do Art. 2º, que “as formas e critérios de verificação da veracidade da autodeclaração deverão considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato” (BRASIL; MP; SGP, 2016). Exemplos desses aspectos fenotípicos seriam: cor da pele e dos olhos, o tipo de cabelo e a forma do nariz e dos lábios. Ainda conforme o mesmo parágrafo, evidencia-se o uso da heteroclassificação como critério subsidiário, ao mencionar que “os aspectos fenotípicos serão verificados obrigatoriamente na presença do candidato”.

Pensadas inicialmente para o questionamento das autodeclarações para ingresso nas universidades públicas, a utilização das comissões foi recepcionada também para verificação em concursos públicos federais. A experiência da utilização delas já acontece no caso concreto, inclusive já adotado por alguns certames de concursos públicos, como por exemplo, o certame do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, que assim regulamentou o tema no Edital nº 01/2016.

6.15.5 Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso sem prejuízo de outras sanções cabíveis. A documentação poderá ser enviada à Polícia Federal para apuração da existência ou não de crime, nos termos da legislação penal vigente

6.15.5.1 Será considerada fraudulenta a declaração quando, ao se realizar a avaliação, verifique-se a existência de indícios de má-fé por parte do interessado.

6.15.6 Os candidatos que não forem reconhecidos pela **Comissão** como negros - cuja declaração resulte de erro, por ocasião de falsa percepção da realidade, não sendo, portanto, revestida de má-fé - ou os que não comparecerem para a verificação na data, horário e local a serem estabelecidos em Edital específico para este fim, continuarão participando do concurso em relação às vagas destinadas à ampla concorrência, se tiverem obtido pontuação/classificação para tanto. Será eliminado do concurso o candidato que não possua pontuação/classificação para figurar na listagem geral. (BRASIL, 2016, p. 295-305, grifo nosso)

A heteroclassificação parece ser um critério mais adequado, sobretudo quando vinculado às características do fenótipo, todavia, esse tipo de classificação pode conter, ao olhar do entrevistador, uma tendência de ser influenciado levando-se em consideração a situação socioeconômica do entrevistado, bem como a ausência de traços da ascendência africana, logo, não há nenhuma garantia de que os entrevistadores não embranqueçam os entrevistados mais ricos e os tipos de aparência que fogem dos padrões dos negros (OSÓRIO, 2003). Para dar conta desta questão, a Orientação Normativa nº 03/2016 – MP em seu §2º do art. 2º preocupa-se em dizer que “a comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração

deverá ter seus membros distribuídos por gênero, cor e, **preferencialmente, naturalidade.** (BRASIL; MP; SGP, 2016 grifo nosso).

A naturalidade é elemento que pode contribuir para a existência da utilização do critério de autodeclaração utilizada pelo IBGE. É compreensível que o entendimento de ser negro ou ser branco é divergente nas diferentes regiões brasileiras. Um pardo inserido em uma determinada região e em um determinado contexto social pode ser considerado como um branco. Já em outras relações e contextos, ele pode ser considerado como negro. Levando em consideração, ainda, a classe social a qual pertence, como também os traços físicos que possui. Esse fato justifica a importância de existir nessas comissões uma composição com o máximo de diversidade, uma composição multicultural, com integrantes que sejam capazes de contribuir com sua percepção de que, em certo contexto e região em que o candidato esteja inserido e se relacionando, a aparência do candidato o torna potencial vítima de discriminação racial.

Ainda sobre o assunto, Osório destaca a nítida diferenciação que ocorre ao observar essa transição do candidato nas diferentes regiões brasileiras.

Que se imagine, então, gêmeos idênticos, cuja aparência os colocasse na fronteira entre o pardo e o branco, e que tivessem sido separados na infância, um crescendo e Salvador, e o outro em uma cidadezinha de colonos alemães do interior de Santa Catarina. Suponha-se, ainda, o que é bem plausível, que o de Salvador sempre tenha sido considerado branco, nunca tendo sido discriminado racialmente, e o do interior tenha sido, desde a mais tenra infância, conhecido como ‘negão’ Interessante que essas pessoas com aparência física rigorosamente idênticas (mesmo fenótipo) fossem classificadas de forma precisa, como pardos, ou como brancos, nos dois lugares? A representação do negro, ainda que varie circunstancialmente, aponta para o extremo preto das gradações de cor. Assim, fica difícil conceber o pardo na fronteira do branco com o negro, pois os traços que o relacionam ao “fenótipo” negro estão extremamente diluídos. Todavia, deve-se lembrar que o propósito da classificação racial não é estabelecer com precisão um tipo “biológico”, mas se aproxima de uma caracterização sociocultural local (OSÓRIO, 2003)

Os discursos dos atores que defendem uma construção de critérios exclusivamente fenótipos convergem no sentido de que é importante que a luta de quem está nesse processo de elaboração, seja uma luta para que se faça um aprimoramento dos critérios que sejam efetivamente voltados para inserir no aparato público federal candidatos que realmente tragam alguma diversidade para esses ambientes. De uma forma ou de outra, o brasileiro sabe que a classe tem cor, e que está é o marcador social que acarreta o racismo.

Essa questão é visível na fala de Laura Astrolábio, advogada do Sindicato dos Trabalhadores, que defende a utilização das bancas e que os critérios sejam exclusivamente os fenótipos.

A minha mãe é branca, mas não adianta eu falar para o policial na delegacia, quando ele diz que “eu quero que você prove que você é advogada” mostrando sua carteira da OAB, porque eu não tenho cara de advogada, que a minha mãe é branca. Então não adianta também, quando fizer o concurso, se declarar como negro, quando nunca sofreu uma opressão racial, quando nunca deixou de ser o padrão de beleza, quando nunca deixou de ser aprovado em uma entrevista de emprego por não cumprir o requisito da ‘boa aparência’ (ENAP; SEPPIR; ASTROLÁBIO, 2017, informação verbal)

O discurso de Felipe Fritz Braga, Procurador da República – Ministério Público Federal (MPF-DF), destaca a importância de se levar em consideração a questão da importância da naturalidade na composição das comissões.

Os instrumentos normativos devem observar gênero, cor e naturalidade. Se averiguar fenótipos fosse algo científico objetivo de uma ciência rígida, não haveria necessidade de comissões terem essa diversidade. A naturalidade chama atenção, porque em um país tão grande como o nosso, que tem tantas realidades diferentes do ponto de vista cultural, social racial étnico... Grosso modo, chama-se o declarante para expressar sua declaração, para dizer porque que se declarou daquele modo, qual é a sua auto compreensão do mundo? Se dialoga com ele sobre essa autopercepção, esse processo já é um processo de amadurecimento institucional dos membros da comissão, do próprio indivíduo que está participando desse processo (ENAP; SEPPIR; BRAGA, 2017, informação verbal)

É notório que a sociedade brasileira entende que a cor do indivíduo é um dos primeiros aspectos que se é observado. É como se a cor fosse uma espécie de “cartão de visita”. É através dela que, na maioria das vezes, criam-se as primeiras percepções, que se constrói a base dos preconceitos e atribui-se a esses sujeitos os locais que eles podem ocupar no mercado de trabalho, bem como em outras ocasiões. A cor é capaz de influenciar as relações e posicionamento no meio social, interfere na maneira como reagimos, encaramos e percebemos o outro. Mas é necessário retomar para este debate a questão da falsa percepção que os indivíduos possuem sobre a sua própria cor e que acabam se autodeclarando como negros, mas não considerando tão somente a sua cor ou traços visuais, mas também o processo de aceitação da sua identidade como negro, mesmo que seja a adoção de uma identidade política.

Para esses casos a Orientação Normativa nº 03/2016 – MP parece ser rígida e pontual, no §3º do art. 2º, legisla que “na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso sem prejuízo de outras sanções cabíveis” (BRASIL, 2016). Essa rigidez excessiva não é encontrada da mesma maneira na Lei nº 12.990/2014, neste caso, a lei ainda prevê uma garantia de “comprovação da autodeclaração”, dando a oportunidade de o candidato

defendê-la através do contraditório e da ampla defesa, princípios reconhecidos em seu art. 2º, parágrafo único:

Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. (BRASIL, 2014).

A primeira crítica a se fazer consiste em entender em como detectar uma declaração falsa. De um lado, haverá casos que o indivíduo realmente se considera como negro e olhar do entrevistador precisa ser perspicaz para identificar esse indivíduo. Já em outros, os membros da comissão conseguem perceber de maneira nítida a fraude. Logo, a problematização acontece no momento em que, caso o candidato não atenda aos critérios fenóticos, a comissão o eliminará do concurso. Adotar a interpretação da orientação normativa parece não ser um caminho ideal. A autodeclaração de um pardo, caso seja rejeitada pelos avaliadores da comissão, nem sempre implica dizer que ele prestou uma declaração falsa para obter vantagem pessoal e fraudar o concurso público. Como já dito, a sua percepção sobre ser negro, em determinado contexto relacional, pode ser equivocada e divergente da percepção que os avaliadores possuem.

Observar a atuação das comissões dessa maneira acarreta em dizer que o candidato pardo (e suas variedades de cor), além de ser eliminado também da ampla concorrência, poderá ser processado pelo crime de falsidade ideológica, tendo em vista a declaração falsa que prestou ou sobre a sua falsa percepção da sua autodeclaração. Todavia, os discursos dos atores envolvidos na elaboração dos critérios tendem a se aproximar do que dita a orientação normativa: a eliminação sumária. Porque de uma forma ou de outra isso é uma maneira de inibir as fraudes e que no ato da inscrição, os candidatos pensem e reflitam sobre o real destinatário da política pública ou se eles são vítimas da discriminação, sobretudo a ocupacional no mercado de trabalho.

O posicionamento levantando por um dos participantes do Seminário Jurídico, ativista do movimento e perito criminal da Polícia Civil do Estado da Bahia (não identificado), releva a importância a qual ele atribui em relação à eliminação do concurso públicos daqueles candidatos que têm sua autodeclaração negada pela comissão.

Os candidatos que são desclassificados, além de não poderem voltar para a ampla concorrência, porque isso incentiva a fraude, porque o que a pessoa pode fazer "eu vou tentar pelas cotas, se eu for descoberto, eu volto para a ampla", ele vai voltar para um lugar que ele já deveria ter iniciado, então para mim isso é um estímulo. Entendo que a pessoa que esteja fazendo isso ela comete o crime de falsidade ideológica, mas muitos dirão que "ora tem pessoas que têm dúvidas, se é negro ou não"... Ele vai provar no processo, o processo serve para a pessoa provar que a objetividade dela não

foi fraudar o concurso, o processo é pedagógico, uma das finalidades do direito penal é desestimular certas práticas, quando as pessoas começarem a sofrer processos criminais, por mais que sejam absolvidas, ela irão perceber que isso não é brincadeira. (ENAP; SEPPIR; ativista não identificado, 2017, informação verbal)

A parte negativa dessa eliminação, como já exposto, é a inibição, por conta dessas comissões, da continuação da aceitação da identidade negra pelos pardos, bem como a intitulação dessas comissões de “tribunais raciais”. Todavia, a legação da eliminação sumária não serve apenas para coibir benefícios indevidos, mas também de colaborar, até um devido ponto, que a autodeclaração do candidato não seja uma ferramenta que contribua para cometer injustiças. De certa maneira, o processo é pedagógico para quem participa, é uma maneira de os avaliadores também aperfeiçoarem seu olhar sobre a questão da negritude, sobre quem é o real beneficiário e sobre quem faz uso da má-fé.

O relato de Allyne Andrade, advogada do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM) parece mesmo confirmar que essa participação dos candidatos nas comissões é um processo de aprendizagem pedagógico. É um processo de duas faces, na medida em que se pode observar as várias vertentes do racismo, tais como as associações e percepções dos candidatos sobre a negritude, e ao mesmo tempo é um processo que faz fortificar os critérios utilizados pelos avaliadores. O olhar do avaliador fica mais perspicaz e consegue identificar de maneira mais fácil o candidato que está agindo de má-fé.

De fato é difícil, nós estamos mexendo com a vida das pessoas. Num contexto de crise política, passar em um concurso é resolver a vida, nós estamos falando de dinheiro, de capital e de também estar em espaços de comando e decisão, e isso é muito disputado. Participando das bancas, as pessoas choram, porque estão nervosas, porque é difícil sustentar a negritude dentro de uma banca que, quando a pessoa perceber, ela vê que o negócio é sério. Eu já vi gente maquiada, eu já vi gente com *megahair*, gente que colocou trança e uma coisa que percebi, principalmente com mulheres... Daí a gente vê como o racismo no Brasil é perverso, gente que vai desarrumada, porque identifica negritude com feiura, com você estar desarrumado. E isso significa que a pessoa não entende o que é negritude, porque todo mundo que é preto já sabe “você é preto...vai desarrumado? Passa um hidratante... cuida do cabelo”. Nenhuma pessoa preta vai para uma entrevista desarrumada, porque ela é preta, e ela sabe que se o lugar não for muito racista, se preto passar aqui, eu preciso ao menos estar apresentável... é aquela coisa da boa aparência, então a pessoa parda que vai desarrumada não sabe o que é negritude, não tem noção do que é passar por discriminação. A gente coloca a melhor roupa para ir ao culto dia de domingo, a gente

não vai colocar a nossa melhor roupa para uma entrevista que vai definir nossa vida e a vida de nossas famílias? Desse pessoal eu começo a desconfiar, porque eles não têm experiência de negritude, esse não sabe o que é ser preto. (ENAP; SEPPIR; ANDRADE, 2017, informação verbal)

Todos esses discursos acerca de quem é o real beneficiário da ação pública, qual é a cor que faz com que o indivíduo sofra discriminação e quando que ele passa a ser potencial vítima, levando em consideração o seu contexto relacional, são indícios do início da interação dos atores sociais para a construção da ação pública. Esta ação é um espaço sociopolítico na medida em que é nela que se inicia o processamento das guias as quais os instrumentos seguirão e terão como base. Guias nos sentindo de representação, de visões e percepções sobre o significado social que os atores possuem sobre quem deverá ser enquadrado como negro.

Se os instrumentos não são neutros, então eles carregam consigo uma percepção do social e essa percepção transbordará para o espaço político. Logo, o (des)encontro do político com o social, parece fazer surgir uma divergência mais ou menos exposta. No caso da análise desta pesquisa, foram expostos dois tipos de discursos defendidos pelos atores: ou o instrumento é guiado por critérios que levem em conta a ascendência, ou é guiado por critérios que considerem tão somente o fenótipo.

As técnicas, finalidades, conteúdos e projetos vencedores dessa disputa, foram incorporadas na Orientação Normativa nº 3/2016 – MP. As comissões estabelecidas a partir da ON 03/MP são um critério subsidiário ao da autodeclaração, tiveram defesas mais bem elaboradas e foram recepcionadas como método a fim de que se cumprissem os objetivos propostos na Lei de Cotas no serviço público federal. A influência dos discursos, quando da elaboração da ação pública, leva-nos a analisar que a construção da instrumentação é permeada por modelos cognitivos, normativos e interpretativos acerca do contexto e do conceito do que é a negritude.

Para além disso, esses discursos transitam entre atores da sociedade civil e atores compreendidos no aparato político-administrativo. São os atores estais os capazes de interferir de maneira mais direta na elaboração de instrumentos para lidar com as questões sociais que envolvem a população negra. Se houve um discurso vencedor, então o que podemos tirar como uma possível conclusão é de que foi esse o discurso que se transbordou para os aparelhos burocráticos do Estado. Os atores estatais são dotados de recursos, estratégias e maneiras de

fazer com que haja uma interligação entre as representações do social que defendem e a representação social que portará o instrumento.

Já que “um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012a), essas representações são melhores expostas quando os atores estatais que são ativistas, frequentemente propagam-nas, ganhando aliados, criando técnicas e, assim, estampando a visão de negritude que eles possuem nos instrumentos que regularão as relações sociais.

4.4 Microcontextos: a construção dos instrumentos e a transformação de servidores públicos em ativistas institucionais

Discutir o processo de instrumentação da ação pública a partir das técnicas e estratégias utilizadas pelos atores sociais, sobretudo os atores institucionais, ou como a bibliografia prefere conceituar de “ativistas institucionais” (CAYRES, 2015), implica compreender e explicar de que maneira eles se mobilizam, se associam e conectam suas representações e percepções do social. Essa interação é uma maneira de iniciar e fortificar assuntos do interesse desses atores, formando grandes redes que interferem na ação pública e na escolha de seus instrumentos (ANDRADE, VALADÃO, 2017).

A promoção dos espaços de participação social, caracteriza-se como uma possível estratégia dos ativistas institucionais. Habitualmente, é através desses espaços que eles criam, ampliam, promovem e atuam com a finalidade de ensejar avanços nas causas que defendem. Esses espaços dão visibilidade à agenda pública, bem como dão legitimidade às respostas estatais para a solução das questões sociais (FERREIRA, 2016). Quando se pensa em espaços de participação, a ideia é de que eles sejam criados de maneira institucional pelo próprio Estado, como por exemplo, os conselhos, evidenciando uma clara interação entre Estado e sociedade civil. Todavia, ao se tratar de ativismo institucional, a participação social é iniciada dentro do próprio aparato administrativo por meio de servidores públicos engajados com as causas que defendem.

Essa interação entre servidores públicos que debatem sobre questões raciais faz surgir no aparato administrativo aquilo que Alonso, Costa e Maciel (2008) caracterizam como

microcontextos de interação social, que são articulações de servidores públicos, grupos de amizade em ambientes de trabalho ou fora dele, pessoas que lutam por causas semelhantes ou um grupo de pessoas sensíveis a causa. Os microcontextos, normalmente, transformam indivíduos em ativistas, capazes de reformular o conceito de identidade do próprio indivíduo. Mas, de que maneira isso pode acontecer no setor público federal? Após a edição da Orientação Normativa nº 3 de 2016, por meio da Portaria Conjunta MP/MJC nº11 de 26 de dezembro de 2016, foi instituído o grupo de trabalho com o objetivo de detalhar os procedimentos para realização do processo de verificação das autodeclarações prestadas pelos candidatos.

As interações entre esses servidores públicos que fazem parte desse GT fazem surgir novas conexões que, antes de mais nada, são interações socioculturais, técnicas e até mesmo pessoais. Por meio dessa interação, surgem interpretações e representações sobre o que é ser negro, quem é negro, quem são as potenciais vítimas de discriminação, bem como o sentimento de pertencimento a uma determinada raça. Esse entrelaçamento de servidores públicos faz com que esse GT seja caracterizado como um microcontexto de interação social que nasce dentro do próprio Estado. Se é uma interação sociocultural e técnica, logo, os critérios que são aperfeiçoados, discutidos e, conseqüentemente, utilizados pelas comissões de verificação de autodeclaração, não são critérios estritamente técnicos, trazem em sua concepção as representações de quem os criou. (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2008, LASCOUME, LE GALÈS, 2012).

As representações, visões de mundo e percepções dos participantes desse GT, quando são postas em discussão, tem como consequência, possíveis conflitos: critérios que levam em conta a ascendência ou tão somente o fenótipo? Essa divergência de representações promove discursos que se tornam insumos para determinar os critérios que serão utilizados para determinar os beneficiários da Lei de Cotas. Logo, é por meio dessas micromobilizações que os ativistas institucionais transformam, criam, adquirem recursos e habilidades, formam suas preferências, constroem as escolhas, criam alianças e estratégias para fazer difundir suas ideias (ALONSO, COSTA e MACIEL, 2008).

4.5 Micromobilizações: estratégias de mobilização e difusão de discursos e de representações

O microcontexto social que surge para discutir os critérios de verificação de autodeclarações segue sua própria rotina de mobilização, interagindo intensivamente e difundindo o debate nos ambientes que frequentam. Inicialmente, os servidores que se tornam ativistas institucionais defendem a temática racial por meios informais. Um desses meios é através das conversas nos corredores das instituições públicas, levantando debates para a conscientização da importância do tema da subrepresentação de negros no serviço público federal, como também a promoção do tema da igualdade racial por meio das redes sociais. Esses procedimentos servem para acesso e/ou cultivo de redes de relacionamento, uma estratégia de mobilização que, de acordo com Ferreira (2016) é o “uso da rede de relacionamento pessoal ou de trabalho, com o intuito de levantar informações, conseguir apoio, facilitar encaminhamentos ou ações em prol das causas defendidas pelo ativista institucional”.

De uma forma ou de outra, esse debate precisa ganhar uma maior extensão, ir além dos corredores da instituição pública a qual o ativista institucional produz suas atividades laborais. Então as rotinas de mobilização mudam de rumo e concentram-se na formulação de estratégias que alcancem públicos fora dos ambientes que os ativistas institucionais trabalham. A promoção de debates que estejam alinhadas às causas de militância dos ativistas institucionais no interior do governo, isto é, em outros órgãos da administração pública federal, difundindo o debate sobre a Lei de cotas no serviço público federal, bem como apresentando a agenda pública voltada para a população negra, caracteriza-se como uma estratégia de mobilização. Tal estratégia de difusão de debates pode ser percebida no Curso de Diversidade e Políticas Públicas, realizado de 12 a 21 de julho de 2017, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

O curso faz parte do Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras e tem como objetivo compreender a relevância do fator diversidade na formulação e implementação das políticas públicas. Foram apresentados conceitos e análises que possibilitam observar, debater e incorporar as questões de diversidade nas rotinas de trabalho e nas instituições, no desenho e na gestão de programas e políticas. A capacitação foi direcionada, preferencialmente, aos Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), carreiras e profissionais, sobretudo os ATPS, que ao olhar crítico de Ferreira (2016), “são profissionais engajados, que valorizam muito o setor público e as políticas

sociais, e têm no ativismo institucional uma prática recorrente e até mesmo cotidiana”. O curso tornou-se um contexto propício para o início do debate da Lei de Cotas no serviço público federal, bem como publicizar a Orientação Normativa nº 3 de 2016 e a necessidade da padronização dos critérios.

Especificamente, no dia 14 de julho de 2017, a abordagem do curso fora totalmente voltada para a temática racial. A palestra intitulada de “Reflexões sobre o racismo, as ações afirmativas e a aplicação da lei 12.990/2014”, apresentada por Roseli Faria, Analista de Planejamento e Orçamento que participou ativamente dos processos de criação dos critérios utilizados pelos integrantes das comissões de verificação, trazia em sua ementa, além do debate sobre a política de cotas, seus aspectos legais e os discursos que a envolvem, a questão das comissões de verificação de autodeclaração e a complexidade de enquadrar os candidatos como negros.

Essa estratégia de mobilização culminou no início de uma rede de atores interessados na temática racial. Ao receber conceitos que os conscientizavam, essa estratégia teria duas faces: a primeira face tem como competência a influência e reflexão dos servidores públicos que, possivelmente, levantariam o debate nos ambientes e relações sociais que frequentam. A segunda face é de que essa influência e reflexão poderia fazer com que esses servidores se tornassem ativistas em seus próprios ambientes de trabalho. Essa estratégia fez revelar os discursos e representações dos participantes que, convergiam ou divergiam, na medida em que as complexidades de enquadrar um sujeito como negro iam surgindo. Ora defendiam a ancestralidade, ora os traços físicos, mas, majoritariamente, chegava-se a conclusão de que os aspectos visuais eram os que ensejava as práticas discriminatórias. Os debates não foram encerrados neste curso de formação.

A estratégia de mobilização de conscientização de outros servidores públicos por meio da promoção de espaços de participação e deliberação teve continuação em 27 de julho de 2017 na Enap. Na ocasião, o debate voltou-se estritamente para a Orientação Normativa nº 3 de 2016. O propósito dessa estratégia era de divulgar os procedimentos que estavam sendo tomados para a viabilização dos critérios de aferição da veracidade de autodeclaração. A problemática girava em torno de duas representações sociais que foram postas e calorosamente discutidas no curso de Diversidade e Políticas Públicas: a representação em torno de aceitar a ancestralidade do candidato e a representação de reconhecimento exclusivamente de critérios fenóticos. A Orientação Normativa nº 3 de 2016 já apontava a utilização das comissões, bem como a

utilização de formas e critérios que levassem em consideração tão somente os critérios fenótipos.

Esses espaços de deliberação ensejam uma outra prática ativista, caracterizada por Ferreira (2016) pela mediação de conflitos, que tem como objetivo “facilitar ou promover conversas entre os atores sociais em situações de conflito, de modo a estabelecer o diálogo”. Embora o critério apontado pela orientação seja o da observação exclusiva do fenótipo, isso não acarreta o encerramento do debate. É necessário chamar para a discussão atores sociais que pudessem contribuir para a construção de critérios mais ou menos padronizados e menos subjetivos. A ação pública indica a participação de vários atores, isso implica em trazer de algum modo legitimidade para ação do Estado, convidando a sociedade civil para a implementação das comissões. A forma que os ativistas encontraram para viabilizar o diálogo foi por meio da estratégia de mobilização social através das redes de relacionamento.

Essa estratégia já estava sendo usada pelos ativistas institucionais desde 30 de junho de 2016, na ocasião, foi aberta uma consulta para discutir acerca do aprimoramento de verificação das autodeclarações em concursos públicos. O microcontexto social (GT) através de suas micromobilizações em torna da discussão da Lei de Cotas, construía caminhos para chamar para o debate a sociedade civil, fazendo divulgação nas redes sociais bem como utilizando seu próprio *sítio*. A estratégia continha a seguinte mensagem:

Até o dia 30 de julho, a sociedade pode opinar sobre o melhor procedimento a ser adotado para a verificação das autodeclarações dos candidatos que concorrem às vagas reservadas às pessoas negras. Os representantes de movimentos sociais organizados e a sociedade estão convidados a participar de consulta eletrônica que busca o aperfeiçoamento do sistema de reserva de vagas para candidatos negros em concurso público. [...] A iniciativa da consulta é do Grupo de Trabalho Interministerial formado por especialistas na temática racial, formalizado em dezembro de 2016 pela Portaria Conjunta nº 11, dos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Justiça e Cidadania à época, atual Ministério dos Direitos Humanos. O Grupo trabalha pela definição dos procedimentos a serem adotados para a verificação da autodeclaração de candidatos negros conforme prevê a lei de reserva de vagas (Lei nº 12.990 de 2014/2014). As novas regras farão parte de instrução normativa a ser editada pelo Ministério do Planejamento, em continuidade às primeiras orientações sobre o assunto contidas na Orientação Normativa (ON) nº 3, de 1º de agosto de 2016. (BRASIL, 2016)

As estratégias de mobilização feitas no poder executivo federal não são suficientes para garantir a eficácia da lei. O ativismo institucional não poderia se encerrar nos órgãos governamentais do poder executivo. A recepção da lei no judiciário é algo que traria alguma insegurança jurídica. Novas estratégias deveriam ser adotadas para que as relações e práticas de ativismo se estendessem para os servidores públicos do judiciário. A fim de cumprir essa

missão, os ativistas ligados à temática racial formularam o que Ferreira (2016) conceitua como uma prática relacionada à orientação ou apoio jurídico, a qual através dos membros do judiciário se possa obter decisões judiciais legais em prol das causas com as quais os ativistas trabalham, mesmo que isso signifique processar o próprio Estado. Ferreira (2016) destaca que “tal apoio pode vir na forma de subsídio de informações jurídicas ou na conexão entre organizações da sociedade civil com atores institucionais com amplo conhecimento jurídico dispostos a contribuir com a militância”.

Essa estratégia de mobilização teve como resultado o seminário jurídico “A Política de Cotas no Serviço Público: avanços e desafios”, concretizado através da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), do Ministério dos Direitos Humanos (MDH), em parceria com a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) realizados nos dias 13 e 14 de setembro de 2017, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília/DF. O seminário visou contribuir para a elaboração da Instrução Normativa que regulamenta o procedimento de verificação da autodeclaração prevista no art. 2º da Lei nº 12.990 de 2014.

Além da participação da sociedade em geral, ativistas de movimentos sociais, estudantes e pessoas sensíveis às causas sociais da população negra, estavam presentes na mesa de debates membro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), membros do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, desembargadores, juízes, procuradores federais, advogados, o secretário nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, bem como colaboradores da Educafro (Educação e Cidadania de afrodescendentes e carentes) que é uma associação civil sem fins lucrativos que se preocupa com a inclusão de negros e negras, prioritariamente, nas universidades públicas.

Tais estratégias de mobilizações utilizadas pelos servidores públicos ligados à formulação dos critérios, os configura como ativistas institucionais. Por mais que determinada parcela dessas mobilizações estejam interligadas às suas atividades laborais, a outra parcela está intimamente ligada às causas que esses servidores públicos ativistas adotaram por conta de seus valores, representações, crenças, redes sociais ou mesmo trajetória profissional e de vida. Essas estratégias, na maior parte das vezes acontece de maneira proativa, sem a necessidade de uma provocação advinda da sociedade civil, elas também podem não estar totalmente inseridas nas pautas oriundas de movimentos negros.

Todavia, isso não causa um esvaziamento da legitimidade dessas ações que são oriundas do próprio Estado. Quando se fala de ativismo institucional, leva-se em conta a trajetória

individual dos servidores públicos que pode, ou não, incluir a sua participação em movimentos sociais como fator que influencia o seu compromisso com determinadas causas. Portanto, as estratégias de mobilização podem surgir de forma desvinculada dos movimentos negros. As práticas de ativismo institucional não precisam ser observadas unicamente através do relacionamento dos funcionários públicos com os movimentos sociais. (ABERS, 2015, FERREIRA, 2016)

Esse conjunto de estratégias de mobilização através de espaços e processos, formais e informais, que faz surgir novas maneiras de articulação entre atores sociais, que estão dentro e fora do Estado, mas que possuem interesses semelhantes na implementação de políticas públicas. Esse processo especifica-se também como o início de um arranjo para a construção da instrumentação da ação pública. Essa instrumentação define, de acordo com Gomide e Pires (2014), “quem são atores envolvidos, o papel de cada um desses atores e de que forma eles integram na produção de uma ação, plano ou programa governamental específico”.

Como qualquer outra instituição, os instrumentos implicam possibilidade de previsibilidade do comportamento dos atores sociais (LASCOUTES, LE GALÈS, 2012). Ao chamar membros do judiciário para o debate, espera-se que suas decisões sejam mais ou menos padronizadas. Ao conscientizar servidores públicos, espera-se que seus discursos sejam ferramentas para difusão da Orientação Normativa nº 3 de 2016. Esses arranjos de implementação podem assumir formas variadas por conta da mobilização de diferentes atores da cena política. Eles podem, por exemplo, fazer surgir novos contextos de micromobilizações em diferentes órgãos da administração pública. Esses novos vínculos entre indivíduos, entidades e organizações estruturam as mais variadas situações sociais, proporcionam um fluxo de ideias, informação e representações acerca da lei de cotas, bem como os critérios que serão regulamentados pela ON nº 3/2016 – MP (GOMIDE, PIRES, 2014, MARQUES, 2003).

4.6 Redes Sociais: a proliferação de microcontextos e da temática racial

As redes sociais não se caracterizam apenas como um aglomerado de ativistas, elas são a confluência de interações formais e informais, levando em consideração a diversidade de indivíduos, grupos ou organizações que estão engajados na busca de solução de conflitos políticos ou culturais que surgem, seja no seio da sociedade civil, seja dentro dos espaços do Estado. Esses indivíduos possuem uma base identitária coletiva mais ou menos compartilhada

por todos. Cada microcontexto de relação existente que, de uma maneira ou outra, se entrelaçam em uma grande rede social, segue sua própria rotina de mobilização e cria suas próprias estratégias para que alcancem os resultados esperados. Esses microcontextos interagem uns com os outros em momentos nos quais questões que defendem adentram a agenda pública. Acontece, então, mobilizações conjuntas de indivíduos que se organizam para construir maneiras de solucionar as questões sociais. (ALONSO; COSTA; MACIEL 2008, MARQUES, 2003, 2006).

Esse processo de inserção dos indivíduos nas redes sociais acontece através das estratégias utilizadas pelos ativistas institucionais. Os exemplos já expostos, no capítulo anterior, demonstram que a interação entre atores sociais objetiva, além de outros aspectos, a ampliação do fenômeno das micromobilizações em cada contexto relacional. A finalidade disso é que a proliferação desses microcontextos resulte em “estruturas relacionais que constroem escolhas, dão acesso diferenciado a bens e instrumentos de poder, formação de alianças ou conflitos mais ou menos prováveis que influenciem os resultados da política” (MARQUES, 2006)

Esses indivíduos estão dispostos a batalhar pela defesa das bandeiras que defendem, mesmo quando a mobilização por elas parece estar em declínio por motivos de o contexto político não dar a devida importância a elas. Mas de alguma maneira, desenvolvem recursos em prol das políticas e das causas que eles promovem, mesmo sem ter o incentivo externo do governo ou até mesmo o incentivo interno de autoridades públicas que ocupam cargos de mando e decisão nas estruturas administrativas em que laboram. O contexto político, então, é um fator que pode fazer surgir novos microcontextos ou simplesmente enfraquecê-los e inibir o processo de construção das redes sociais (FERREIRA, 2016, MARQUES, 2003, 2006).

Se fizermos uma análise regressiva e capturarmos a existência de microcontextos sociais que defendiam agendas voltadas para a população negra, sobretudo a defesa de ações afirmativas na modalidade de cotas raciais, é possível compreender que a entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal levou vários ativistas a assumirem cargos na máquina pública, o que acabou, também, por acarretar o despertar do ativismo institucional pelos servidores públicos (FERREIRA, 2016; ABERS; VON BULOW, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Apesar de que o início da construção da ação pública com temática racial foi assumida oficialmente na década de 90, especificamente no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A assinatura do decreto de 20 de novembro de 1995 que criava o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI), tinha como finalidade “desenvolver políticas para a valorização da População Negra” (BRASIL, 1995). A atitude do presidente, à época, tornar-se-ia o embrião da atual Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), criada anos depois, em 2003, já durante o primeiro mandato do governo Lula. A criação do GTI, foi o resultado de três eventos importantes que marcam a trajetória do movimento negro brasileiro: a denúncia de descumprimento da Convenção 111¹ da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, realizada em 20 de novembro de 1995 e a participação da delegação brasileira na III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata promovida pela ONU, na cidade de Durban, em 2001 (ROSA, 2011, TRAPP, 2014). Todos esses processos contribuíram para que o contexto político fosse propício para a multiplicação do debate dos entraves que a população negra enfrentava.

Trazendo a discussão para a atualidade, a proliferação desses microcontextos de relação, ao transbordarem para outras instituições públicas, criando meios de fazer surgir uma rede social, são de bastante relevância para que o fluxo de representações defendidas pelos microcontextos interfira na decisão de autoridades que possuem o poder de decisão em âmbito interno. Podemos observar isso, quando Sérgio Ricardo, juiz auxiliar do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ex conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), expõe seu discurso quando, ao tentar expor seus ideais de viabilização da criação de cotas no âmbito do local em que trabalhava, não obteve êxito, inicialmente, por não ter tido apoio institucional.

Quando eu cheguei no Conselho, já encontrei em tramitação uma resolução que tratava de alguns pontos relacionados à política de cotas dentro do Ministério Público, mas era uma regulamentação bastante insuficiente. Na época, embora eu tivesse sido designado, salvo engano, como relator substituo e olhei que não tinha ambiente nenhum para conseguir aprovar o que estava ali, o que estava ali já era insuficiente e o ambiente não era propício. Eu conversava com algumas pessoas, e não é porque a pessoa não é má ou boa, mas é porque ela traz valores, tem uma visão social que, às vezes, não consegue perceber determinadas discriminações [...] “Eu não concordo com isso, veja só você por exemplo, você usou cotas para chegar aqui? Então não tem discriminação, quem tem competência vence”. (ENAP; SEPPIR; RICARDO, 2017, informação verbal)

¹ Aprovada na 42ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra — 1958) e entrou em vigor no plano internacional em 15 de junho de 1960.

Essa análise nos permite perceber os efeitos que o contexto político, caso não seja propício, deixa mais complexa a criação de estratégias de mobilização, o fluxo de informações sobre a temática racial, bem como constrange a formação de redes sociais. Há um enfraquecimento dos microcontextos, porque estes não encontram “terra fértil” para fazer gerar frutos das suas micromobilizações. Essa divergência produz uma instabilidade para se discutir a padronização dos critérios que serão utilizados para a aferição da veracidade das autodeclarações. Se não há fluxo de ideias e informações, também não há fluxo de representações existentes sobre a concepção de raça. O diálogo fica ausente de outras interpretações.

Os microcontextos que se formam entre pessoas e organizações estruturam internamente as organizações estatais. Quando eles são inseridos em seus ambientes mais amplos, dão possibilidade de surgimento das redes sociais. As representações que os atores carregam sobre quem será o real beneficiário da Lei de Cotas no serviço público federal, são transmitidas por meio de contatos institucionais e pessoais que surgem através do entroncamento de indivíduos em ambientes participativos, nos corredores das instituições públicas e também nas redes de relacionamento que usam para difundir suas ideias.

Isso já é um fator considerável de influência nas decisões administrativas. Todavia, é necessário que as redes sociais que envolvem todo o Estado estejam fortificadas, isto é, elas precisam perpassar tanto os ambientes institucionais, como também transitar e dialogar com a sociedade civil organizada. É por meio delas que há a possibilidade de se construir um cenário político adequado para abordar temas que dizem respeito à população negra, sobretudo para definir qual é a parcela desse grupo que possui fenótipos que induzem a discriminação e é essa a parcela que a Lei de Cotas quer trazer para dentro do aparelho administrativo federal, a fim de que se solucione a subrepresentação de negros e negras nesses espaços públicos.

4.7 Considerações da análise

A posição do Judiciário sobre a aplicação da lei não vinha sendo uniforme, aspecto que impedia a real aplicação da lei. Os motivos desses acontecimentos precisam ser analisados com mais cautela, observando os casos concretos e as fundamentações e os motivos pelos quais o juiz optou por não aplicar a lei. Possivelmente, as opiniões comuns convergem para o entendimento de que, na verdade, a inserção de negros e negras em cargos e empregos públicos

por meios dos concursos públicos parece não ser uma alternativa, ao menos em relação a uma pré-compreensão dos membros do judiciário, entendida como uma ação afirmativa para a promoção da igualdade, diversidade e inclusão social ou até mesmo um mecanismo que auxilia na distribuição de renda. Antes de o STF declarar a constitucionalidade de dois instrumentos que legitimam a reserva de vagas por meio das cotas (ADC 41 e ADPF 186), elas eram conceituadas, comumente, como uma medida inadequada para lidar com a questão da falta de representação de pretos e pardos em órgãos federais.

O discurso é de que essa falta de representação perpassa, estritamente, pelos nossos gargalos educacionais, sobretudo a nossa educação pública. A educação é sim uma questão social e que merece destaque nesse processo de exclusão dos negros e negras de cargos de prestígio, seja no mercado de trabalho privado, seja no serviço público. Mas não se resume a ela. A diversidade no judiciário deve também acontecer. É necessário que nesses locais de decisão haja a representação de pessoas negras. Não devemos desconsiderar, todavia, que o fato de haver representação racial fará com que as decisões sejam mais humanizadas e condizentes com as pautas que a população negra defende.

Pode haver representação, mas não necessariamente decisões favoráveis. Há de se considerar as representações que esses indivíduos carregam, suas visões de mundo, bem como sua trajetória de vida e contextos em que estão inseridos. A discriminação é visual, é social, para além disso, é um processo que se reproduz no tempo e no espaço. A lei de cotas no serviço público, no que tange aos aspectos jurídicos, teve como barreira o discurso que defende o mérito do concurso e que acredita que a instituição de cotas impõe um tratamento discriminatório, violando a regra da isonomia, sem falar que não suprirá o déficit de formação dos negros e negras.

Os magistrados ainda tinham como mecanismos de defesa para suas decisões contrárias a Lei de Cotas no serviço público a situação da ausência de critérios “objetivos” para a identificação dos negros e negras, assim como de critérios relacionados à ordem de classificação, bem como a questão dos certames públicos que ofereciam apenas cadastro reserva. Os discursos que defendiam a necessidade de existir critérios bem estabelecidos, rígidos e objetivos, em suma, eram de que o Brasil é um país multirracial, de forma que a maioria da sociedade brasileira poderia se beneficiar da reserva de cotas a partir da autodeclaração. Analisar a lei através desses discursos nos faz concordar no primeiro momento. Todavia, estaríamos então, fazendo uma ação afirmativa voltada para quase a totalidade da

população brasileira? Este não é o objetivo da lei, antes de tudo, é necessário refletirmos acerca de quem sofre com o racismo no Brasil: todos os pardos sofrem a mesma discriminação racial?

A Orientação Normativa nº 3/2016 – MP é o instrumento para corrigir essas lacunas que a Lei nº 12990/2014 deixou em aberto. Para tanto, diante de tantas representações acerca de quem é negro, o diálogo com a sociedade civil também precisa ser construído. Os servidores que estão envolvidos com a temática racial e que possuem uma representação acerca do que é negritude tornaram-se ferramentas essenciais, convertendo-se em possíveis ativistas institucionais capazes de mobilizar recursos e estratégias para difundir o debate racial a fim de que a escolha dos critérios fosse um processo construídos através de princípios democráticos. A criação de critérios através da Orientação Normativa nº 3/2016 – MP é uma pauta que nasce, essencialmente, na estrutura político-administrativa, mas que precisa encontrar meios para que sua viabilização aconteça em conjunto com uma pluralidade de atores sociais. As micromobilizações: seminários, cursos, debates sobre a questões e relações sociais são as alternativas encontradas pelos ativistas institucionais para que haja a aproximação de indivíduos interessados no assunto.

Os aspectos sociais são permeados por uma barreira que envolve toda a discussão desta pesquisa: a definição dos beneficiários. O embate que surge é entre considerar apenas aspectos fenotípicos ou levar em consideração à ascendência, bem como a construção da identidade dos candidatos. Ao que tudo indica, através das análises feitas, é que os beneficiários da Lei de Cotas no serviço público são aqueles que possuem características físicas, predominantemente, encontradas na população negra e que possuam o tom de pele mais escura, isto é, pretos, pardos e pardos-escuros. Os pardos-claros serão analisados no caso concreto levando em consideração os aspectos sociais e culturais do contexto em que estão inseridos.

A proliferação da agenda voltada para assuntos raciais precisa de um cenário político adequado. Essa proliferação, que acontece por meio de atores sociais (ativistas institucionais, ativistas dos movimentos negros) comprometidos com o assunto e que estão inseridos em diferentes localidades, fazendo surgir, assim, uma grande rede de atores dotados de recursos, que se mobilizam e criam estratégias para impulsionar as agendas que defendem. Todo esse processo será mais bem alavancado se houver autoridades, tanto no âmbito organizacional (autoridades com poder de mando e decisão dentro dos órgãos federais), como também no âmbito mais macropolítico das relações (prefeitos, governadores e presidente). Os aspectos políticos podem constranger os microcontextos sociais, as possíveis micromobilizações, bem como enfraquecer a construção da ação pública e de seus instrumentos.

Logo, entender como ocorre o processo da operação da Orientação Normativa nº 3/2016 - MP, que dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos pretos e pardos para inserção na administração pública federal, perpassa por uma análise dos aspectos sociais, políticos e técnicos (jurídicos) que colaboram ou constroem a sua viabilização e, conseqüentemente, a aplicação da Lei de Cotas no serviço público. A investigação das práticas, mobilizações e discursos de servidores públicos que, neste processo de viabilização dos critérios converteram-se em ativistas institucionais e passaram a difundir e defender a temática racial dentro dos setores da Administração Pública Federal, serviram como essenciais insumos para compreender o papel dos atores e de suas interações na produção da ação pública para que haja o provimento de negros e negras nos cargos do Executivo Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações raciais aparentemente amistosas no Brasil, resultado do discurso da percepção de que haveria em nosso país uma identidade unificada e nacional, ausente de conflitos entre a população branca e a população negra, fez surgir um cenário nebuloso. Esse cenário recoberto de névoa escondeu a existência de diferenças significativas entre essas populações. Diferenças que se transbordavam para os diversos aspectos da vida, principalmente os sociais e os econômicos. Aspectos que perpassam pela falta de inserção de negros e negras no mercado de trabalho. Essa significativa divergência entre o discurso proferido pelo governo, gerador de uma dissimulação fruto do mito da democracia racial, e o caso concreto, teve como resultado a falta de manutenção de direitos, através das ações afirmativas, para que se pudesse criar um ambiente propício para o desenvolvimento social e econômico de negros e negras. Essas vítimas dessa ideologia das relações amistosas, que predispõe os indivíduos a seus determinados papéis na sociedade, sobretudo a ocupação organizacional, ocorre indiretamente por meio de um racismo, via de regra, velado e encoberto.

A estatística demonstrou ser a ferramenta essencial para remover a névoa que ocultava a real disparidade existente no Brasil entre brancos, pardos e pretos. Tal ferramenta também foi de bastante utilidade para questionarmos se os percentuais totais da população negra têm reflexo no quantitativo de servidores públicos civis do Poder Executivo Federal. Porque o mito da democracia racial parece permanecer arraigado e causando reflexo no pensamento cultural de que a meritocracia deve ser o princípio utilizado como base para o ingresso no serviço público. O que, tendencialmente, tornar ilegítimo o discurso da implementação de cotas raciais para ingresso nesses espaços subrepresentados pela população negra. Ao que tudo indica, os argumentos contrários às cotas apresentam uma certa ausência da necessidade de se levar em conta os contextos em que as capacidades de negros e negras são criadas. Parte das implicações dessas desigualdades, há de se considerar outras, são as determinações históricas e sociais pelas quais negros e negras passaram e passam até hoje.

A estatística produz insumos para que o Estado possa pensar soluções para lidar com os questionamentos sociais. A Lei de Cotas no serviço público federal encontrou nos dados estatísticos um meio para legitimar a sua criação. Meio também que foi utilizado pela sociedade civil organizada para dar visibilidade ao debate e criar agendas públicas para superar a ausência da diversidade nos órgãos federais. Essa interação, de atores sociais e mobilizações, faz parte do processo da construção da ação pública. É por meio dessa ação social e política que se

originam os instrumentos, que carregam, em sua essência, as representações que os atores sociais trazem consigo. O que pode ser exemplificado, mais ou menos, como uma transmissão de visão de mundo: do ator para o instrumento.

Essa transmissão quebra a ideologia de que a Lei de Cotas é um instrumento concebido de forma estritamente técnica. Se a lei regula relações sociais, há de se compreender que quem está por trás da elaboração dela quer ver representada a sua forma “ideal” de regulação. Mas ao tratarmos da complexidade que se coloca ao chamar para ação pública uma diversidade de atores e suas múltiplas formas de se pensar, há a iminência de conflitos. Esse conflito que permeia a Lei de Cotas é o de saber quem é o real destinatário da política pública. Afinal de contas, qual é a imagem do negro? Qual o traço eminentemente discriminado? E como ficam aqueles que conseguem transitar entre o negro e o branco? De que maneira contestar a autodeclaração de um indivíduo pardo sem inseri-lo em um processo histórico e político? A Orientação Normativa nº 3/2016 – MP surge como instrumento que tem como desafio a dificuldade de tentar responder esses questionamentos cobertos de subjetividade, bem como criar critérios que tentem padronizar a escolha dos membros das comissões de verificação.

A ON nº 3/2016 – MP já nasce com um direcionamento: esses indivíduos que, no ato da inscrição, escolhem concorrer por vagas destinadas aos negros e negras, terão suas autodeclarações questionadas por uma comissão. E também deverão apresentar-se pessoalmente, a fim de que seu pertencimento racial seja condizente com sua autopercepção. Essas comissões encontraram meios de se esquivarem da conceituação de “tribunais raciais”, utilizando como fator principal a probabilidade da ocorrência de fraudes, fator que pode desmoralizar a política pública. As práticas discriminatórias atacam o visual e a cor da pele. As comissões parecem não negar a identidade dos sujeitos, mas o que se extrai dos discursos de quem defende a identidade como fator de escolha dos beneficiários, é uma representação de identidade como um processo dinâmico, histórico e político. Concebe-se identidade, então, não como aquilo que o sujeito é, mas sim como ele está.

Exponho o discurso proferido por uma participante do curso de Diversidade e Políticas Públicas, que soou um tanto contestável. “Há dias em que eu uso um determinado creme de pentear que deixa o meu cabelo mais encaracolado, e nesses dias eu me sinto mais negra. Há outros dias que meu cabelo e vestimentas me deixam menos negra. Então, depende...” (Participante, 2017). A identidade e formação política não sofre discriminação direta, talvez seja essa a representação que a ON nº 3/2016 – MP carrega. Ao negro sempre recai um olhar que lembra que ele é negro, isto é, suas características físicas, e isso nunca é esquecido, deixado

de ser visto ou percebido pelo olhar de terceiros. Todas as suas inúmeras outras características (positivas), para fins de discriminação, são postas de lado diante do momento que encaramos a sua pertença racial. Porque, antes de tudo, ele é negro.

A Lei de Cotas do serviço público, bem como a ON nº 3/2016 – MP, foram capazes de transformar servidores públicos em consideráveis ativistas institucionais. Aqueles que lutam por políticas sociais e acreditam que elas produzem alguma igualdade. Através da formação desses grupos, conversas entre servidores públicos nos corredores das instituições, discursos em defesa das causas da população negra e uso das redes de relacionamento para difusão da temática foram caracterizadas como práticas “iniciais e informais” para divulgação do debate acerca dos critérios que seriam utilizados pelas comissões. Essas práticas tornaram-se mais institucionalizadas e foram reconfiguradas em seminários e cursos temáticos.

Por meio dessa reconfiguração de práticas percebeu-se a capacidade de fazer surgir inúmeras interações e maneiras de interligação entre indivíduos da sociedade civil organizada e daqueles presentes nos aparelhos político-administrativos. Práticas que chamam para o debate uma pluralidade de atores que, de uma maneira ou de outra, possuem interesse e envolvimento no assunto. É uma chance dos (futuros) beneficiários da Lei de Cotas estamparem a sua representação acerca de negritude nos instrumentos que os regularão. Esse contexto implica no surgimento de redes sociais que são fortificadas na medida em que o cenário político, entendido aqui como dispensa da devida atenção por autoridades que possuem poder de decisão, bem como um governo que assuma oficialmente a ausência de negros e negras no serviço público federal.

Os desafios ainda são grandes, o judiciário precisa se capacitar para perceber a existência do racismo, e é por meio dos seus membros que isso precisa acontecer. Não há melhor exemplificação para compreendermos que as representações são transmitidas para os instrumentos, porque “cada cabeça, uma sentença”. Logo, o judiciário precisa de uma reforma interna, reformar-se internamente significa no mínimo uma inclusão de pessoas negras nos seus quadros em todos os níveis. Pautar o tema internamente do antirracismo significa ter consciência sobre essas questões.

Através das experiências culturais e sociais, é perceptível que há também polêmicas em torno da classificação via IBGE. Apesar de o critério ter como base quem está sofrendo discriminação e as consequências desvantajosas do racismo, é necessário perceber como isso acontece em diferentes contextos sociais, isto é, nas diferentes regiões do Brasil. Ainda que, por exemplo, no interior de Santa Catarina ou no Rio grande do Sul, se tenha uma população,

majoritariamente, branca, é necessário que esse critério perceba, sem grandes divergências, o candidato como pardo, por mais que seja na mais clara gradação do tom de pele. Pois é possível que nessa região esse pardo venha a ser vítima do racismo. Utilizando o critério do IBGE é possível o alcance da aplicabilidade do critério utilizado pela lei. E esse critério que a norma utiliza poderá ser concretizada naquela dada realidade levando em conta os aspectos sociais, culturais e políticos. Não se pode fechar as portas para aquelas pessoas que em certas localidades sofrem algum tipo de discriminação, por mais que ao passar pelo olhar crítico da população, ela seja considerada uma pessoa branca. Encarar isso como fraude são dilemas que permearão a política ao longo de sua existência.

O estabelecimento da reserva de 20% das vagas para pretos e pardos ainda não é o número adequado para a devida inserção de negros e negras no aparato público federal, dadas as características da composição racial da população brasileira, sobretudo por serem a maioria em nosso país. A intenção do legislador em relação à duração da política pública parece seguir as orientações dadas pelo documento final da Conferência de Durban, o qual prevê que as ações afirmativas sejam elaboradas delimitando a sua efetividade em 10 anos. Mas a questão é que, para uma população que sofreu séculos de discriminação, 10 anos parecem insuficientes para sanar a disparidade existente entre brancos e negros. Outros desafios terão de ser solucionados, tais como o de enfrentar o racismo após a inserção de negros e negras em órgãos públicos. Eles conseguirão alcançar níveis mais elevados da carreira, ter posições de coordenadores, coordenadores-gerais, diretores? Funções normalmente ocupadas por pessoas brancas, são questionamentos que precisam ter respostas elaboradas. Não basta inserir, é necessário que haja representatividade em cargos de mando e comando.

Como indica a própria ação afirmativa, as cotas são raciais, e olham quase que exclusivamente a cor do indivíduo. Ela não tem por objetivo explícito sanar a questão social das desigualdades de renda entre a população negra e a branca, logo, os aspectos financeiros dos candidatos não devem ser levados em conta. Para amenizar aspectos econômicos que travam o acesso de pessoas à bens e serviços já há instrumento específico: as cotas sociais. Todavia, é um instrumento, atualmente, voltado para a área de ensino. A lei de cotas no serviço público junto com a ON nº 3/2016 - MP, surgem, então, para diversificar o padrão fenótico que domina os espaços e carreiras públicas de privilégio.

Há uma agenda de pesquisa em aberto para buscar caminhos que possam responder aos aspectos que ficaram de fora desta pesquisa, seja por limitação de tempo, seja por limitação de acesso a mais pessoas envolvidas diretamente na criação de critérios para definir quem é o

beneficiário da ação afirmativa. A última conversa com atores-chaves e que estão diretamente ligados à normalização dos critérios utilizados pelas comissões, não pode acontecer, por um motivo que demonstra que esses servidores públicos são ativistas comprometidos com a temática racial: iriam participar, dia 04 de novembro, de um evento relacionado às políticas de diversidade, em Washington-DC, nos Estados Unidos, tendo como tema central “Políticas Públicas para a Inclusão Étnica e Racial”.

Mas o que ainda parece ser um dilema é que, por mais que a sociedade brasileira consiga identificar “facilmente” um negro, é somente a partir da criação de ações afirmativas que associem os fenótipos dos negros à possibilidade de inserção no serviço público federal, é que ser negro, e também dizer quem é ou não é negro, passou a ser uma questão social. Porque até então ser negro não era um questionamento social do Estado, a não ser que seja para a criação de índices que comparem as desigualdades sociais no Brasil, índices da população carcerária, ou qualquer índice que possa servir de comparações entre populações. Ser negro passa a ter status de questionamento social a partir do momento em que dizer, admitir e ter traços comumente associados à população negra passa a dar direitos de acesso a bens e a serviços públicos historicamente negados a população negra.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca e VON BÜLOW, Marisa. (2011), "**Movimentos Sociais na Teoria e na Prática: Como Estudar o Ativismo através da Fronteira entre Estado e Sociedade?**" Sociologias, vol. 3, nº 28, pp. 52-84.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula.** Dados, vol. 57, nº2, p.325 a 357, 2014.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. **Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro.** Novos Estudos CEBRAP, vol. 4, n. 70, p. 151-167, 2008

ALVES, J.A. Lindgren. A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 198-223, Dec. 2002

ANDRADE, Jackeline Amantino de; VALADAO, José de Arimatéia Dias. Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoria do ator-rede: tecnologia social e a educação no campo em Rondônia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 407-430, jun.2017

ANDREWS, George Reid. Democracia racial brasileira 1900-1990: um contraponto americano. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 95-115, aug. 1997.

ARCHIPAVAS, Julianne Alves Naporano. **Instrumentos de ação pública: um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR.**São Paulo, 2016. 68 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BATISTA, Vera (Ed.). **FALSOS COTISTAS EM CONCURSO DA ENAP:** Planejamento não acata recomendação do Ministério Público para adiar a nomeação de 17 suspeitos de apresentar declaração enganosa. Movimentos negros protestam. 2016. Disponível em: <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/falsos-cotistas-em-concurso-da-enap/>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988

BRASIL, Decreto de 20 de novembro de 1995, Institui Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da População Negra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F .21 de nov. 1995. Seção 1. p 18618

BRASIL, Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília 14 de maio de 2002, Seção 1, p.6

BRASIL, Lei nº 12,990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de jun de 2014 - Seção 1, p 3.

BRASIL, Lei nº 12.288, de 2 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de jul de 2010 - Seção 1, p. 1

BRASIL, Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 de ago de 2012, Seção 1 - pg 1

BRASIL, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Ministério da Justiça e Cidadania, Portaria Conjunta nº 11 MP/MJC, de 26 de novembro de 2016, Institui o Grupo de Trabalho — GT, de caráter consultivo, com a finalidade de discutir os procedimentos a serem adotados para a verificação da autodeclaração de cotista prevista no art. 2º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014; e apresentar diretrizes que nortearão o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão na edição de Instrução Normativa para regulamentar o procedimento de verificação da autodeclaração prevista no art. 2º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 de dez de 2016, Seção 1, pg 312

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, Orientação Normativa nº 3, de 1 de agosto de 2016. Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do dispositivo da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 de ago. 2016. Seção 1, pg. 54

BRASIL, Projeto de Lei nº 6738, de 07 novembro de 2013. Reserva aos negros vinte por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF, 07 de nov de 2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no 186. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 abr. 2012

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Edital no 01/2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 ago. 2016

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4a Região. Agravo de Instrumento no 50275795820154040000 5027579-58.2015.404.0000. Relator: Desembargador Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Porto Alegre, 28 abr. 2016.

BRASIL. Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2003 - Seção 1, pg. 3.

CARLOS, Euzeneia. (2011). Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. **Revista de Sociologia e Política**, 19(39), 153-166.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa e LOTTA, Gabriela Spanguero. **Burocracia de Médio Escalão: Perfil, Trajetória e Atuação**. Brasília: ENAP, 2015. p. 143-175.

CAYRES, Domitila Costa. **Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)**. Florianópolis: UFSC, 2015. 207.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: **IBGE**, 2011

COSTA, S. O branco como meta: apontamentos sobre a difusão do racismo científico no Brasil pós-escravocrata. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes - UCAM, Centro de Estudos Afro-Asiáticos, v. 28, n. 1-3, p. 47-67, jan./dez. 2006.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático**. 2017. xv, 181 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades”. In: **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

Desenvolvimento Social em Debate. **Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, nº 26 (2016).176p.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Raça/Cor**, 2014. Brasília: Enap.

FERREIRA, Daniela Damiani. **Burocratas Ativistas: as Práticas de Ativismo Institucional dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais**. Dissertação de Mestrado. São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC, 2016

FOUCAULT, Michel. **A Microfísica do Poder**. 2004

FREIRE, Alessandro, PALOTTI, Pedro (org). **Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas**. Brasília: Enap 2015

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Rev. adm. empresa**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, jun 1995

GOHN, Maria Da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista brasileira de educação**, campinas, v. 16, n. 47, p. 333-361, ago. 2011.

GOMES, Joaquim B. Barbosa, (2001). **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social**. Rio de Janeiro: Renovar.

GOMIDE, A. & Pires, R., 2014. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea.

GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo. Entrevista com Carlos Hasenbalg. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 259-268, Nov. 2006

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HASENBALG, C. (1979), **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal (2ed. 2005, Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Editora UFMG/Iuperj/Ucam)

Heringer R. 2002. Ação afirmativa e combate às desigualdades raciais no Brasil: o desafio da prática. In: **Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 13, 2002, Ouro Preto. Anais...16p.

HERINGER, R. R. Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos** (UCAM. Impresso), Rio de Janeiro, v. 23, n.2, p. 291-334, 2001

HERINGER, Rosana (org.). **A cor da desigualdade: desigualdades raciais no Mercado de trabalho e ação afirmativa no Brasil**. Rio de Janeiro: IERÊ/ Núcleo da Cor-LPS-IFCS-UFRJ, 1999

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. Pós Ci. Soc., v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012a

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. **Introduction: understanding public policy through its instruments**. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora da Ufal, 2012b.

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, nº. 87, p. 77-95, jul 2010

LOTTA, G. CAVALCANTE, P. **Perfis, trajetórias e relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do Governo Federal**. In: Pedro Cavalcante; Gabriela Lotta. (Org.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1ed. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2015, v. 1, p. 293-308.

MAGALHÃES, Amanda Gomes. **Ativismo institucional e os desafios do estado: uma análise da política nacional de participação social**. 2016. 112 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MARQUES, Eduardo, **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo, Annablume, 2003

MARQUES, Eduardo. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Revan/Fapesp, 2000.

MARQUES, Eduardo. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), São Paulo, v. 21, n.60, p. 15-41, 2006.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.

MUNANGA, Kabengele. 2012. Negritude e Identidade Negra ou Afrodescendente: um racismo ao avesso? **Revista da ABPN**, v. 4, n.8, pp. 6-14.

ONU. **Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002.

OSORIO, Rafael Guerreiro. **O sistema de classificação de cor ou raça do IBGE**. Brasília: IPEA, 2003(Texto para Discussão)

PETRUCCELLI, J. L. **A declaração de cor/raça no Censo 2000: um estudo comparativo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. (Texto para Discussão, n. 6).

PIRES, Roberto Rocha C. **Intersectorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública**. In: MACEDO, J. M. XEREZ, F. H. S., LOFRANO, R. (Org.). In: Cadernos de Estudos. 2016

ROSA, Alexandre Reis. **Do Encontro das Águas ao Atlântico Negro: organização, difusão de frames e os limites do ativismo transnacional no movimento negro brasileiro** / Alexandre Reis Rosa. - 2011. 244 f.

SANTOS, Sales Augusto dos, Introdução. In_____ **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas** / Sales Augusto dos Santos (Organizador). – Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005 p 15-30

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. Nota Técnica nº 03/2014 GM/SEPPIR/PR.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL – SEPPIR. **O que são ações afirmativas**. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-acoes-afirmativas>>. Acesso em: 18 out. 2017.

SEPPIR; ENAP (Org.). **Seminário Jurídico sobre a política de cotas no serviço público: avanços e desafios**. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=koBf50Yrgx0&t=12178s>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

TRAPP, R. P. O antirracismo no Brasil e a Conferência de Durban: identidades transnacionais e a constituição da agenda política do Movimento Negro (1978-2010). **Cadernos do CEOM - UNOCHAPECO**, v. 24, p. 235-252, 2011.

TRAVERSINI, C. S.; BELLO, S. E. L.O numerável, mensurável e auditável: estatística como tecnologia para governar. **Educação e Realidade**, v. 34, p. 135-152, 20

VON BÜLOW, Marisa. **A Batalha do Livre Comércio: a construção de redes transnacionais da sociedade civil nas Américas**. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

YIN, R. K. (1994). **Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos (2º ed.)**. Porto Alegre: Bookman.

APÊNDICE

Apêndice A - Roteiro de Entrevista

1. De que maneira aconteceu o debate sobre a importância das políticas afirmativas com recorte racial para acesso ao serviço público?
2. Você participou ou sabe sobre o processo da criação da lei de cotas no serviço público? Como aconteceu? Se não participou, poderia indicar alguém que tenha participado para uma entrevista como esta?
3. Você poderia me contar sobre os “pontos de inflexão” que fizeram perceber a necessidade da criação de critérios para a verificação da veracidade das autodeclarações?
4. Quais foram os atores que influenciaram no processo de elaboração da Orientação Normativa nº 3 de 2016 do MP, com respeito aos critérios de verificação de autodeclarações raciais dos candidatos a vagas reservadas a negros no serviço público?
5. A criação dos critérios de verificação de autodeclarações é uma pauta também dos movimentos negros? Há diálogo entre atores estatais e sociais? Sobre esse tema, você conhece sujeitos críticos aos critérios? E quais os argumentos dos diferentes lados da questão?
6. Você participa ou participou ativamente de algum movimento social? Se sim, poderia dizer qual?
7. De acordo com a ON nº 3, as formas e critérios de verificação da autodeclaração deverão considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato. Então, quais são as barreiras para o desenvolvimento desses critérios? Uma vez que a lei tem tempo limite e as fraudes continuam acontecendo?
8. A ON nº 3 relata que haverá possibilidade de recurso caso não seja considerada a sua declaração? De que maneira será analisado esse recurso? Haverá então uma outra comissão?
9. A existência de uma instância recursal torna a justiça mais próxima de um ideal e responde claramente ao duplo grau de jurisdição administrativa, todavia, no caso dessa lei, o deferimento de um recurso prova que as várias representações adotadas pelos membros da comissão impedem a criação de critérios objetivos?
10. E ainda na hipótese de constatação de declaração falsa, conforme a ON nº 3, o candidato será eliminado do concurso sem prejuízo de outras sanções cabíveis, mas e a presunção de veracidade em relação à declaração política (identidade), de candidatos que agem de boa-fé, levando em conta sua ascendência? Isso é um direcionamento para que os critérios sejam exclusivamente a cor da pele?
11. Haverá uma flexibilização para essas penalidades?
12. O que você acha da classificação étnico-racial utilizada pelo IBGE?
13. Você concorda que essa classificação seja a mais adequada para que os candidatos cotistas possam concorrer às vagas ofertadas? Por quê?
14. Quais as formalidades que estão sendo tomadas para inibir atuações ou critérios com uma carga subjetiva? Essa subjetividade não acaba caracterizando as comissões como tribunais raciais?

15. De que maneira vem sendo tratado esse assunto com a sociedade civil, com o Legislativo e com o Judiciário? E com outros órgãos (ministérios)?
16. No primeiro ano de adoção destas cotas, de acordo com a SEPPIR, 638 negros ingressaram no serviço público através das vagas reservadas. Há monitoramento/avaliação constante desses indivíduos? Sobretudo em relação à descoberta de fraudes?
17. Conforme sua percepção, qual diferença esses indivíduos podem representar nos quadros da administração pública?

PRÁTICAS ATIVISTAS OU MICROMOBILIZAÇÕES

Acesso e/ou cultivo de redes de relacionamento:

1. Você cultiva e/ou faz uso da rede de relacionamento pessoal ou de trabalho, com o intuito de levantar informações, conseguir apoio, facilita encaminhamentos ou ações em prol das causas das quais defende?

Mediação de conflitos:

2. Você facilita ou promove conversas entre o governo e os movimentos sociais em situações de conflito, de modo a estabelecer o diálogo?

Mobilização de atores e recursos externos:

3. Você mobiliza atores e recursos fora do governo para apoiar ou fazer avançar uma agenda específica?

obs: tal iniciativa pode vir na forma do endosso a alguma ação do governo ou na busca por recursos ou informações que apenas os movimentos sociais têm acesso.

Mobilização por causas temáticas:

4. Você promove agendas ou políticas no interior do governo que estejam alinhadas às causas de militância das quais defende?

Orientação ou apoio jurídico:

5. Você apoia organizações da sociedade civil para que elas tomem medidas legais em prol das causas com as quais elas trabalham, mesmo que isso signifique processar o próprio Estado?

obs: tal apoio pode vir na forma de subsídio de informações jurídicas ou na conexão entre organizações da sociedade civil com atores com amplo conhecimento jurídico dispostos a contribuir com a militância

Promoção dos espaços de participação social e/ou atuação em tais contextos.

6. Você cria, amplia, promove e/ou atua nos espaços de participação social com o propósito de fazer avançar as causas em que acredita?

ANEXOS

Anexo A - Certificado de conclusão do Curso “Diversidade e Políticas Públicas”, ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública- ENAP



Enap Escola Nacional de Administração Pública

Certificado

A Escola Nacional de Administração Pública - Enap certifica que

LÁZARO DANILO DE ARAÚJO CAETANO

concluiu o curso **Diversidade e Políticas Públicas**, realizado no período de 12/07/2017 a 21/07/2017, com carga horária de 30 (trinta) horas.

Brasília, DF, 17 de Novembro de 2017


Francisco Gagliardi
 Presidente da Enap

Certificado registrado na Enap sob código: 148-305-9WV, em 17/11/2017

Conteúdo

Ementa:

A dimensão da diversidade nas políticas públicas. Igualdade e equidade. Discriminação; vulnerabilidade; justiça social. Racismo e Sexismo. Políticas afirmativas. Marcos internacionais sobre igualdade e combate à discriminação. Posições sociais de gênero. Políticas públicas de gênero. Lideranças femininas. Orientação sexual e identidade de gênero. Pessoas com deficiência, acessibilidade e inclusão. A invisibilidade como questão de política pública. Movimentos sociais, participação e políticas de diversidade. Desafios da igualdade e da equidade para as políticas públicas no Brasil.

Registro:

Número 233259
 Livro 96
 Folha 1846

Brasília, DF, 17 de Novembro de 2017

Secretaria Escolar

Anexo B - Certificado de participação no “Seminário Jurídico sobre a Política de Cotas no Serviço Público: avanços e desafios”

